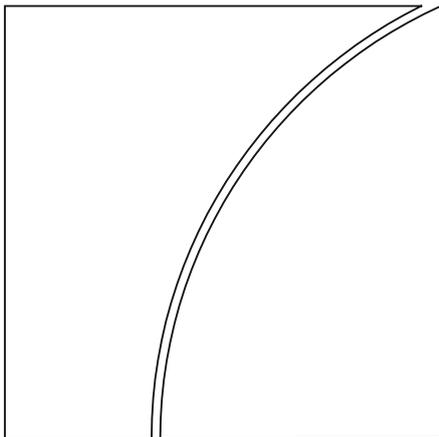


# Comité de Bâle sur le contrôle bancaire



## Recommandations pour la détection et le traitement des banques fragiles

Juillet 2015



BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX

Le présent document est traduit de l'anglais. En cas de doute ou d'ambiguïté, se reporter à l'original (*Guidelines for identifying and dealing with weak banks*).

Également disponible sur le site de la BRI ([www.bis.org](http://www.bis.org)).

© Banque des Règlements Internationaux, 2015. Tous droits réservés. De courts extraits peuvent être reproduits ou traduits sous réserve que la source en soit citée.

ISBN : 978-92-9197-183-1 (version en ligne)

## Sommaire

Synthèse.....	1
Partie I : Détection des banques fragiles .....	3
1. Introduction et historique .....	3
1.1 Les orientations de 2002.....	3
1.2 Mandat.....	3
1.3 Travaux connexes d'autres instances .....	4
1.4 Structure du rapport.....	4
2. Questions et concepts généraux .....	6
2.1 Définition d'une « banque fragile » .....	6
2.2 Principes du traitement des banques fragiles .....	6
2.3 Symptômes et causes des problèmes bancaires.....	8
3. Conditions préalables.....	10
4. Détection des banques fragiles.....	12
4.1 Caractéristiques du processus de contrôle prudentiel .....	13
4.2 Éléments fondamentaux du processus de contrôle prudentiel.....	14
4.2.1 Contrôles sur place, inspections sur pièces et contrôle prospectif .....	14
Contrôles sur place .....	14
Déclarations aux autorités de contrôle et indicateurs précoces.....	15
Évaluation du modèle économique .....	16
Gouvernance, gestion des risques et contrôles .....	16
Systèmes d'information de gestion, agrégation des données et notifications .....	17
Tests de résistance .....	18
Examen des plans de redressement.....	20
Évaluation de la résolvabilité .....	20
4.2.2 Surveillance et mesures macroprudentielles .....	20
Surveillance macroprudentielle .....	20
Mesures macroprudentielles.....	22
4.2.3 Autres sources d'information.....	22
Gouvernance et gestion des banques.....	23
Auditeurs externes .....	23
Contrôle interne et auditeurs internes .....	24
Coopération avec les autres autorités de contrôle et instances connexes .....	24
Signaux de marché .....	25

4.2.4	Systèmes de notation prudentielle.....	25
Partie II. Traitement des banques fragiles .....		27
5.	Plans d'urgence et de redressement.....	27
5.1	Planification des interventions d'urgence ciblant les banques fragiles.....	27
5.2	Plans de redressement.....	28
6.	Actions correctives.....	29
6.1	Principes généraux des actions correctives .....	29
6.2	Exécution des actions correctives.....	30
6.2.1	Évaluation de la nature et de la gravité de la fragilité .....	30
6.2.2	Éventail des actions correctives .....	31
	Pouvoirs sur la gouvernance .....	31
	Pouvoirs sur les disponibilités .....	31
	Pouvoirs sur les droits des actionnaires .....	31
	Pouvoirs sur les activités et l'expansion de la banque.....	32
6.2.3	Fusions et acquisitions.....	32
6.2.4	Incitations pour des mesures correctives en temps opportun et prévention de l'attentisme.....	33
6.2.5	Gradation des actions correctives et des ressources du superviseur .....	34
6.2.6	Établissement d'un plan d'actions correctives .....	35
6.2.7	Suivi et contrôle de l'exécution des actions correctives.....	36
6.2.8	Coopération et collaboration avec d'autres instances.....	36
6.3	Traitement des différentes formes de fragilité.....	37
6.3.1	Stratégie d'entreprise.....	37
6.3.2	Adéquation des fonds propres.....	37
6.3.3	Qualité des actifs.....	39
6.3.4	Gouvernance et gestion.....	40
6.3.5	Résultats .....	41
6.3.6	Liquidité.....	42
6.3.7	Procédures de gestion des risques.....	44
7.	Résolution .....	45
7.1	Principes directeurs de la résolution des établissements bancaires.....	45
7.2	Pouvoirs ou instruments de résolution .....	47
7.2.1	Renflouement interne dans le cadre d'une résolution .....	48
7.2.2	Reprise du fonds de commerce .....	49
7.2.3	Recours à un établissement-relais .....	50

7.2.4	Gestion des actifs dépréciés.....	51
7.3	Fermeture de l'établissement : remboursement/transfert des déposants.....	51
7.4	Recours aux deniers publics en cas de résolution.....	52
7.5	Information du public.....	53
7.5.1	À quel stade faut-il commencer à communiquer ?.....	53
7.5.2	Contenu de l'information.....	54
7.5.3	Stratégie de communication.....	54
7.5.4	Autres considérations générales.....	55
8.	Quelques aspects institutionnels.....	55
8.1	Conglomérats.....	55
8.2	Banques d'importance systémique mondiale.....	56
8.3	Aspects internationaux.....	57
8.4	Banques du secteur public.....	59
9.	Conclusions.....	60
	Annexe 1 : Bibliographie.....	62
	Annexe 2 : Schéma décisionnel pour la résolution de défaillances bancaires.....	66
	Glossaire.....	66



## Synthèse

- i) Les banques fragiles sont un phénomène mondial que les superviseurs doivent être prêts à traiter. Ce rapport propose des recommandations pratiques en matière de détection des problèmes, d'actions correctives, de techniques de résolution et de stratégies de sortie. Il s'adresse à la communauté des superviseurs, à celle des autorités de résolution ainsi qu'aux institutions financières internationales qui conseillent les superviseurs.
- ii) Il existe plusieurs définitions d'une banque fragile. Dans ce rapport, est fragile « une banque dont la liquidité ou la solvabilité est ou sera prochainement menacée à moins d'une amélioration décisive et en temps opportun de ses ressources financières, de son profil de risque, de son modèle économique, de ses systèmes et contrôles de gestion des risques et/ou de la qualité de sa gouvernance et de sa gestion ». Lorsqu'une banque fragile n'est plus viable ou risque de ne plus l'être et qu'elle n'a pas, raisonnablement, de perspectives de retour à la viabilité, les autorités doivent procéder à sa résolution sans provoquer de perturbation systémique grave et sans exposer les contribuables à une perte, tout en protégeant ses fonctions critiques. Il peut arriver que la banque cesse d'exister en tant que personne morale, mais son extinction doit être organisée de manière à assurer la continuité de l'accès aux fonctions critiques nécessaires au maintien de la stabilité financière et de la confiance dans le système financier.
- iii) Pour être efficace, le contrôle doit s'inscrire dans le cadre réglementaire, comptable et juridique adéquat exposé dans les *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace*. Un superviseur doit clairement distinguer entre les symptômes des difficultés bancaires et leurs causes. Il doit aussi détecter les problèmes et s'efforcer de les régler à un stade précoce avant qu'ils ne s'aggravent. Les recommandations présentées dans les pages qui suivent examinent les sources d'information utiles à cet égard et les approches possibles, en particulier les outils en développement que sont l'analyse des modèles économiques, les plans de redressement et de résolution, l'évaluation macroprudentielle et les tests de résistance.
- iv) Avant l'ouverture de la procédure de résolution, c'est en premier lieu au conseil d'administration et à la direction d'un établissement qu'il revient de remédier à ses fragilités et à ses problèmes. Si le superviseur doit intervenir, il dispose d'un ensemble d'instruments, mais leur utilisation doit être proportionnée à l'ampleur du problème et s'inscrire dans un calendrier bien défini. Le cadre de son action doit trouver un équilibre entre les régimes rigides pour une action corrective rapide et des approches générales, moins contraignantes. Une solution équilibrée associerait des règles organisant des mesures prudentielles convenues à l'avance, qui protègent le superviseur d'une ingérence excessive dans le processus décisionnel, à une marge de flexibilité en fonction des circonstances. Il convient également de trouver un équilibre entre des méthodes informelles – à employer en présence de problèmes peu graves et lorsque la direction de la banque se montre coopérative – et des mesures plus formelles qui s'imposent à la banque et sont assorties de pénalités en cas de non-respect.
- v) Face à des banques fragiles, une intervention précoce est indispensable pour que le problème ne s'aggrave pas. Souvent, en effet, le conseil d'administration, la direction et les superviseurs eux-mêmes ont eu tendance à différer les actions correctives appropriées, cet attentisme s'expliquant essentiellement par l'espoir de voir ces problèmes se corriger d'eux-mêmes. De plus, des dirigeants politiques ou des lobbies peuvent exercer des pressions ouvertes ou plus discrètes sur le superviseur pour l'amener à reporter l'intervention. L'expérience internationale montre toutefois que les problèmes des établissements bancaires peuvent très vite s'aggraver s'ils ne sont pas traités rapidement. Il est donc important d'établir des incitations qui encouragent les superviseurs à prendre des mesures précoces et décisives face aux problèmes.
- vi) Le plan d'actions correctives d'une banque fragile doit être détaillé et précis et montrer comment la situation financière de l'établissement sera assainie. Le superviseur doit être capable de juger

si les progrès sont satisfaisants ou si des mesures complémentaires sont nécessaires. Il doit aussi disposer de mécanismes de consultation ou d'information du gouvernement, de la banque centrale, des autorités de résolution et des autres instances de réglementation nationales et étrangères. Plus la banque se fragilise, plus la coordination avec les autorités compétentes doit être renforcée.

- vii) Ces recommandations analysent également les questions relatives à la résolution, laquelle serait décidée par l'autorité de résolution, car il est essentiel, pour une bonne gestion des banques fragiles, que les superviseurs connaissent les questions génériques et propres aux établissements bancaires qui se posent en matière de résolution et qu'ils coopèrent avec l'autorité de résolution. Le document du Conseil de stabilité financière intitulé *Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions*<sup>1</sup> (Caractéristiques essentielles) décrit précisément les instruments de résolution qui doivent être intégrés aux régimes nationaux pour toutes les sociétés financières dont la défaillance pourrait revêtir une importance systémique ou critique ; il expose également les critères des plans de redressement et de résolution de ces entreprises. Les recommandations qui suivent sont conformes aux Caractéristiques essentielles, qui demeurent les principes gouvernant la résolution des établissements financiers dont la défaillance pourrait revêtir une importance systémique ou critique.
- viii) Le régime de résolution doit faciliter l'exercice des pouvoirs de l'autorité de résolution<sup>2</sup> afin que la résolution de l'établissement s'effectue sans perturbation systémique grave et sans perte pour les contribuables (Caractéristiques essentielles 3 et 11.6).
- ix) Lorsqu'une banque n'est plus viable ou risque de ne plus l'être et qu'elle n'a pas de perspectives raisonnables de le redevenir, l'autorité de résolution doit disposer de l'éventail complet des instruments et pouvoirs de résolution afin de gérer la défaillance d'une manière ordonnée qui minimise l'impact sur la stabilité financière. Les instruments dont elle doit disposer sont la reprise du fonds de commerce, le renflouement interne, un établissement-relais ou la liquidation.
- x) Dans des circonstances exceptionnelles, les autorités publiques peuvent apporter un soutien temporaire à la liquidité ou à la solvabilité des banques en difficultés. Au cas par cas lorsque la loi l'autorise, la banque centrale peut compléter l'accès d'un établissement bancaire aux facilités normales de la banque centrale par un soutien de liquidité d'urgence si la banque est déterminée à être solvable et viable. Conformément à la Caractéristique essentielle 6.5, lorsque le droit interne autorise un État à apporter un soutien à la solvabilité, la décision doit être prise exclusivement pour maintenir les fonctions critiques et s'accompagner de mécanismes de recouvrement auprès des créanciers chirographaires de la banque et, si nécessaire, du secteur financier. Dans ces circonstances, une coopération étroite et un échange d'informations entre la banque centrale et le gouvernement sont indispensables. Le soutien à la liquidité et à la solvabilité dans le cadre d'une résolution doit toujours être associé à des mesures correctives plus permanentes et ne doit être qu'une solution de dernier recours dans l'objectif fondamental de maintenir la stabilité financière.
- xi) D'autres questions se posent pour le contrôle et la résolution si la banque est un établissement étranger, si elle fait partie d'un conglomérat ou si elle revêt une importance systémique. Les recommandations qui suivent examinent les questions qui se posent en pareils cas et les solutions possibles, comme les changements structurels. Des considérations particulières, d'ordre à la fois politique et financier, peuvent aussi s'appliquer aux banques du secteur public, dont les problèmes peuvent être plus longs à résoudre.

<sup>1</sup> Disponibles à l'adresse : [www.financialstabilityboard.org/2014/10/r\\_141015/](http://www.financialstabilityboard.org/2014/10/r_141015/).

<sup>2</sup> Certains systèmes juridiques peuvent désigner l'autorité prudentielle comme autorité de résolution, mais dans ce cas, l'autorité de résolution doit avoir une indépendance opérationnelle conforme à ses responsabilités légales et être dotée de procédures transparentes et de ressources suffisantes ; de plus elle doit être soumise à des mécanismes rigoureux d'évaluation et à l'obligation de rendre des comptes pour évaluer l'efficacité des mesures de résolution.

# Partie I : Détection des banques fragiles

## 1. Introduction et historique

### 1.1 Les orientations de 2002

1. Les banques fragiles sont un phénomène mondial. Elles posent un problème persistant aux autorités de contrôle bancaire et de résolution dans tous les pays, quels que soient leur structure politique, leur système financier et leur niveau de développement économique et technologique. Tous les superviseurs doivent être prêts à limiter le plus possible les cas de banques fragiles et à gérer les établissements fragilisés.

2. Certains problèmes étant communs à toutes les banques fragiles, il est possible de dégager des enseignements de la mise en commun des expériences des autorités de contrôle et de résolution, en particulier des actions qui ont ou n'ont pas produit de résultats dans certaines circonstances. Par le passé, l'absence de dispositions d'urgence et la méconnaissance des solutions possibles face à des banques fragilisées ont parfois retardé indûment l'intervention des autorités de contrôle et de résolution et ont contribué au coût élevé de la résolution des problèmes bancaires. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a estimé que des recommandations appropriées pourraient contribuer à réduire le coût de ces problèmes et à en limiter les effets de contagion.

3. À cette fin, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a publié, en 2002, des orientations à l'intention des superviseurs en s'appuyant sur l'expérience et la situation de différents pays. Conçu comme un guide de pratiques éprouvées à l'usage des autorités de contrôle, le document de 2002 passait en revue un large éventail de problèmes que les établissements bancaires peuvent rencontrer ; il en analysait les causes en contexte et évaluait les avantages et inconvénients des méthodes employées pour y remédier (par exemple, mesures préventives, détection précoce, actions correctives, questions liées à la résolution et stratégies de sortie). L'objectif n'était pas de prescrire mais de recenser les pratiques ayant donné des résultats afin de proposer des recommandations pratiques pouvant s'adapter aux circonstances particulières de chaque cas.

### 1.2 Mandat

4. Du fait de la crise financière de 2007–09, les marchés financiers et le paysage réglementaire sont très différents de ce qu'ils étaient en 2002. Les changements intervenus concernent les attentes des autorités réglementaires et les pratiques concernant l'intervention précoce, les cadres de résolution, l'établissement de plans de redressement et de résolution, les tests de résistance et la surveillance macroprudentielle. C'est pourquoi, en juillet 2013, le Comité de Bâle a constitué un groupe de travail qu'il a chargé de mettre à jour les orientations de 2002 en tenant compte de ces évolutions importantes et des leçons tirées de la crise financière<sup>3</sup>.

5. Le mandat de ce groupe de travail était i) de revoir les orientations existantes ainsi que les publications y afférentes publiées depuis 2002 par le Comité de Bâle et d'autres organes de normalisation et ii) de partager les leçons tirées de la crise. Le fait que des carences en matière de gouvernance d'entreprise ou de gestion des risques peuvent fragiliser une banque alors même que ses ratios financiers restent sains est un des constats de la crise. Le groupe de travail n'a pas cherché à donner aux autorités de contrôle bancaire un manuel couvrant tous les types d'action préventive, sachant que de nombreuses

<sup>3</sup> Étaient représentés douze États, ainsi que la Banque centrale européenne, l'Autorité bancaire européenne et l'Institut pour la stabilité financière.

mesures doivent être prises dans le cadre du contrôle bancaire ; il s'est efforcé en revanche d'expliquer comment détecter et traiter les banques fragiles.

6. Les présentes recommandations s'adressent à la communauté des superviseurs, à celle des autorités de résolution et aux institutions financières internationales qui conseillent les superviseurs. C'est pourquoi le groupe de travail a évité de privilégier une catégorie précise de pays ou de systèmes bancaires. L'ensemble des recommandations formulées ici doit pouvoir s'appliquer à tout établissement, petite banque locale ou grand groupe bancaire d'international, que cet établissement soit public ou privé et qu'il s'agisse d'une banque universelle ou d'un groupe ou conglomérat financier. Dans la mesure autorisée par la législation nationale, les superviseurs peuvent consulter ces recommandations dans un cas particulier ; les institutions financières internationales devraient le trouver utile pour préparer les autorités d'un pays en particulier à gérer leurs banques fragiles. Il convient de reconnaître que certains instruments sont plus adaptés à de grands établissements ou au contraire à des établissements de taille modeste. Ainsi, l'obligation de réaliser des tests de résistance et d'élaborer des plans de résolution formels et détaillés vise généralement des établissements importants et d'importance systémique.

### 1.3 Travaux connexes d'autres instances

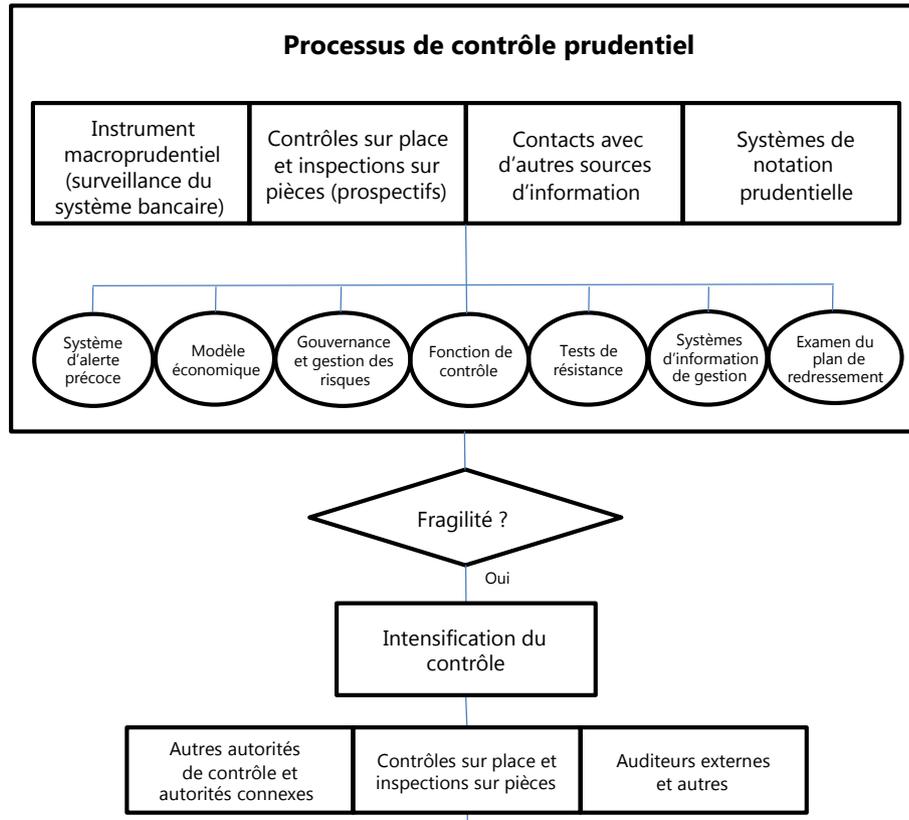
7. Le groupe de travail s'est efforcé de minimiser les redondances avec les travaux entrepris par d'autres instances traitant de sujets apparentés. Le cas échéant, le présent document cite des rapports publiés et les normes et principes directeurs internationaux en vigueur, en renvoyant à ces publications. Une bibliographie est présentée à l'annexe 1.

### 1.4 Structure du rapport

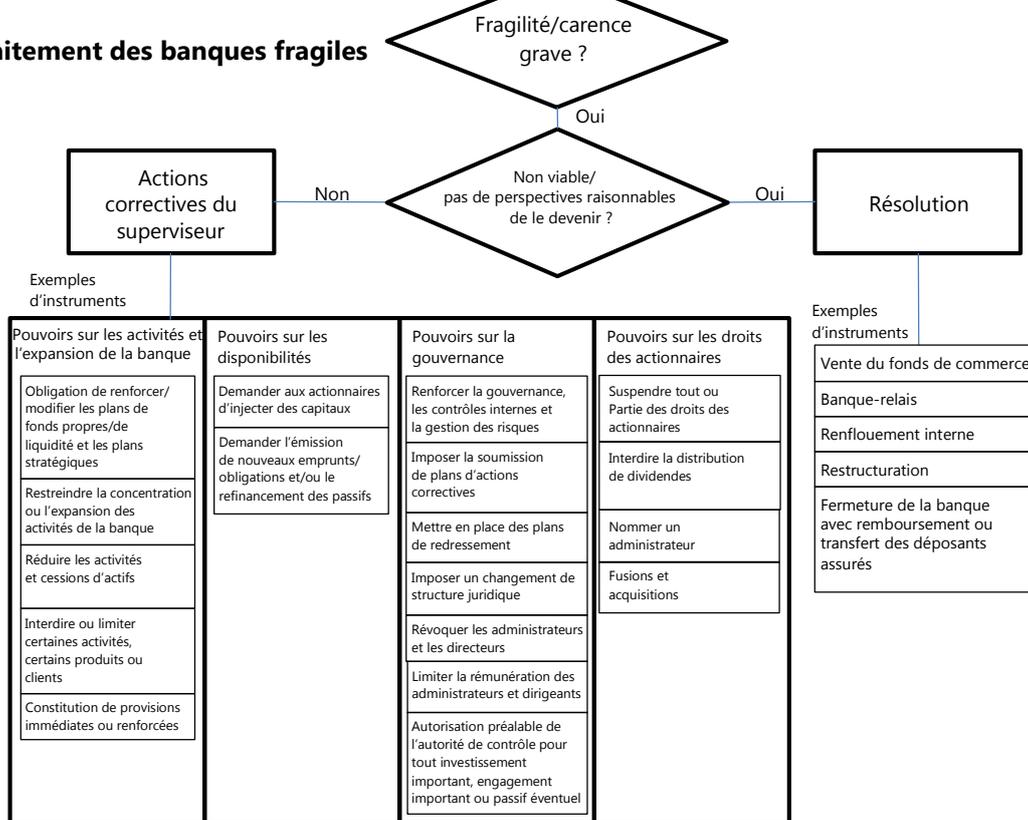
8. Une banque peut connaître des difficultés à différents moments. Avec l'aide de son superviseur, elle doit donc réfléchir constamment aux moyens d'éviter les problèmes et, si des fragilités apparaissent, de les détecter et d'y remédier rapidement. La structure du rapport suit ces différentes étapes (diagramme 1). La première partie examine les conditions préalables nécessaires, du point de vue prudentiel, au traitement des banques fragiles et les techniques permettant au superviseur de détecter les problèmes. Ces différentes phases comportent des travaux préparatoires sur les questions de redressement et de résolution. La deuxième partie présente les actions correctives possibles pour redresser un établissement fragile et, pour les autorités de résolution, les outils de traitement des banques dont la défaillance est imminente ou confirmée.

**Figure 1 : Structure du rapport**

**I. Détection des banques fragiles**



**II. Traitement des banques fragiles**



## 2. Questions et concepts généraux

### 2.1 Définition d'une « banque fragile »

9. Dans ce rapport, une banque fragile est définie comme suit :

*Est fragile une banque dont la liquidité ou la solvabilité est ou sera prochainement menacée à moins d'une amélioration décisive et en temps opportun de ses ressources financières, de son profil de risque, de son modèle économique, de ses systèmes et contrôles de gestion des risques et/ou de la qualité de sa gouvernance et de sa gestion.*

10. Cette définition s'applique à une banque dont la liquidité et la solvabilité sont menacées, à terme ou dans l'immédiat, plutôt qu'à un établissement présentant des faiblesses visibles, isolées ou temporaires, ne mettant pas en péril sa viabilité. Alors que toute faiblesse, quelles que soient son ampleur ou sa nature, appelle une réaction de la part de l'établissement concerné, les problèmes d'une banque fragile, telle que définie ci-dessus, sont plus fondamentaux. Ce sont, notamment, une gouvernance ou une gestion inadéquate, des ressources financières insuffisantes (fonds propres et liquidité), un modèle économique ou une stratégie commerciale non viable, des actifs de qualité médiocre, et des systèmes et des contrôles peu performants. Les banques ne se retrouvent pas dans une telle situation du jour au lendemain. Les problèmes qui semblent apparaître brusquement révèlent souvent des carences en termes de ressources financières ou de gouvernance/direction d'entreprise qu'on a laissé perdurer. Ces problèmes peuvent très vite engendrer de sérieuses préoccupations pour le superviseur lorsque les normes prudentielles minimales ne sont pas respectées et que la viabilité de l'établissement est compromise. La tâche du superviseur est de détecter ces problèmes au plus tôt, de veiller à ce que des mesures préventives ou correctives soient adoptées et de travailler avec l'autorité de résolution pour s'assurer que les plans de redressement et de résolution convenus sont en place pour le cas où l'action préventive échouerait. La stratégie de résolution devra tenir compte de l'importance systémique de la banque. Pour les grandes banques (comme les établissements bancaires d'importance systémique mondiale, ou EBIS<sup>m</sup>), cela peut supposer d'exercer les pouvoirs de résolution décrits à la section 3 des Caractéristiques essentielles du Conseil de stabilité financière. Pour les petites banques, une procédure de liquidation ou d'insolvabilité pourra être indiquée.

### 2.2 Principes du traitement des banques fragiles

11. Pour replacer ses travaux dans leur contexte, le groupe de travail s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles le traitement des banques fragiles est une nécessité. La réponse est liée aux objectifs fondamentaux du contrôle bancaire. Ceux-ci varient, bien sûr, quelque peu d'un pays à l'autre et sont parfois expressément mentionnés dans les textes de loi. Il est néanmoins possible de postuler d'une manière générale qu'un des objectifs essentiels du contrôle bancaire est de préserver la stabilité du système financier et la confiance qu'il inspire et de réduire ainsi le risque de pertes pour les déposants et les autres créanciers. Face aux banques fragiles, cet objectif se concrétise par des mesures prudentielles destinées à préserver la valeur des actifs de l'établissement tout en perturbant le moins possible son activité (c'est-à-dire en maintenant l'entité économique), avec le souci de réduire au minimum les coûts d'une éventuelle résolution et les répercussions d'ordre systémique. Dans certains cas, la dissolution de la personne morale peut être décidée.

12. Face à une banque fragile, le superviseur doit se fonder sur les principes directeurs suivants :

- **Détection précoce du risque.** Les superviseurs doivent recourir à des outils prospectifs (systèmes d'alerte précoce, analyses de la gouvernance et de la gestion de la banque, surveillance macroéconomique et tests de résistance par exemple) afin de repérer les banques fragiles à un stade précoce.

- **Intervention précoce.** Les superviseurs doivent agir promptement et intervenir à un stade précoce. L'expérience de nombreux pays montre que toute complaisance en matière de réglementation et de contrôle ne fait qu'accroître les difficultés d'une banque fragilisée, lesquelles peuvent alors s'étendre rapidement, se propager et avoir des répercussions systémiques. Les mesures de résolution finalement prises en sont plus difficiles et plus coûteuses (mais il peut subsister, dans certaines circonstances, une marge d'appréciation quant à la décision de déclencher une intervention précoce, même lorsque la norme est d'intervenir au plus tôt. Voir section 6.2.4).
- **Efficacité.** Conformément aux *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* et aux autres orientations publiées par le Comité de Bâle, le superviseur, lorsqu'il décide d'un plan d'action, doit faire son possible, compte tenu des informations dont il dispose, pour considérer tous les coûts, y compris, dans le cas des EBIS<sup>m</sup>, les coûts exogènes tels que l'instabilité du système financier.
- **Flexibilité.** Face à une banque fragile, le superviseur dispose d'une certaine flexibilité quant aux mesures de redressement à appliquer. Toutefois, ces mesures doivent être renforcées si les précédentes mesures de redressement ne produisent pas les progrès requis dans les délais prévus. En outre, le superviseur doit agir de manière décisive en concertation avec l'autorité de résolution dès qu'il apparaît que la banque fragile n'est plus viable.
- **Clarté des procédures de gouvernance interne.** Les procédures de gouvernance des superviseurs doivent être conçues de telle sorte que leurs décisions discrétionnaires soient prises au niveau hiérarchique approprié à la gravité du problème et que les décisions soient clairement motivées. Elles peuvent comporter des seuils d'alerte précoce. Lorsque ces derniers sont franchis, le processus de contrôle doit également cerner les raisons qui ont conduit à différer une action ou à atténuer des mesures de contrôle ordinaires.
- **Cohérence.** Les mesures doivent être cohérentes et bien comprises afin de ne pas fausser la concurrence et de limiter la confusion et l'incertitude en période de crise. Elles doivent s'appuyer sur un système de notation prudentielle performant : les mesures prudentielles prises par le superviseur doivent se fonder sur des notes afin que des problèmes similaires survenant dans des banques différentes, petites ou grandes, publiques ou privées, soient traités de manière identique<sup>4</sup>.
- **Transparence et coopération.** Toute information incomplète ou incorrecte émanant de la banque accroît l'incertitude pour les parties prenantes. Elle risque de conduire à une action prudentielle erronée et d'accroître les coûts de résolution des problèmes. L'établissement et les autorités compétentes doivent donc viser un degré élevé d'échange d'informations et de transparence sur les mesures qu'ils comptent prendre. Les décisions relatives aux informations à communiquer à la communauté financière et au public sont plus délicates. Elles dépendent des particularités de chaque situation et à ce titre, elles doivent être soigneusement réfléchies au cas par cas. Il faut avant tout déterminer si la communication des informations va servir l'objectif du superviseur, à savoir le traitement de l'établissement fragile et la préservation de la stabilité du système.
- **Prévention des problèmes systémiques.** Pour éviter de fausser la concurrence dans le secteur financier, toutes les banques doivent, en général, être assujetties au même cadre prudentiel et réglementaire. Cet impératif vaut en temps normal comme en période de crise. Toutefois, un cadre plus contraignant peut être appliqué aux banques systémiques. En effet, les banques systémiques ont des liens interbancaires plus développés et des activités plus diversifiées, comprenant souvent des opérations internationales. De plus, elles sont généralement plus grandes, de sorte qu'une défaillance a davantage de répercussions. Cependant, les grandes

<sup>4</sup> Le traitement des banques du secteur public est analysé plus en détail à la section 8.4.

banques ne sont pas les seules causes de problèmes systémiques. Ce risque existe également en cas de défaillance simultanée de plusieurs banques de taille modeste ou lorsqu'une petite banque occupe une position critique sur un segment donné.

- **Anticipation** La position d'une banque peut rapidement se dégrader. C'est pourquoi il est important que le superviseur anticipe son action afin d'être prêt à répondre à une situation de crise dans une banque supervisée. S'agissant de banques systémiques, il est particulièrement important que les superviseurs et les banques elles-mêmes prennent des mesures préparatoires complémentaires. Les banques systémiques doivent être tenues d'établir des plans de redressement démontrant comment elles aborderaient des situations de crise et quelles mesures elles prendraient pour éviter une défaillance. Les plans de résolution ne doivent pas partir du principe que l'on peut compter sur l'argent des contribuables ou sur une facilité de prêteur en dernier ressort consentie par la banque centrale pour résoudre les difficultés de la banque. Il est souhaitable que la détection des banques d'importance systémique<sup>5</sup> et l'examen et la contestation des plans de redressement des banques entrent dans les missions des superviseurs et que les autorités de résolution et les superviseurs anticipent la défaillance d'une banque d'importance systémique en établissant des plans de résolution.

## 2.3 Symptômes et causes des problèmes bancaires

13. Il importe de distinguer entre les symptômes des problèmes bancaires et leurs causes. Les premiers consistent habituellement en une qualité médiocre des actifs, une rentabilité insuffisante, des pertes en capital, un endettement excessif (notamment un ratio de levier trop élevé), une exposition au risque trop importante (en termes de concentration du risque par exemple), des problèmes de réputation et/ou des problèmes de liquidité. Ces symptômes se manifestent souvent simultanément. Quant à la fragilité d'une banque, elle tient souvent à l'une au moins des causes suivantes : modèle économique inadapté<sup>6</sup> à l'environnement économique, gouvernance médiocre ou inadaptée, mauvaises décisions prises par la direction générale et/ou divergence entre les structures d'incitation internes et les intérêts de ses actionnaires ou des parties prenantes.

14. Bien que les difficultés des banques résultent habituellement d'une conjonction de facteurs, elles trouvent le plus souvent leur origine dans des problèmes de crédit. Ce constat n'a rien de surprenant puisque les prêts ont toujours été et demeurent un pilier de l'activité bancaire. C'est pourquoi de fortes exigences de fonds propres sont une condition nécessaire mais non suffisante de la stabilité du secteur bancaire ; une forte liquidité, renforcée par de solides normes prudentielles, est tout aussi importante<sup>7</sup>. Ainsi, dans la « phase de liquidité » de la crise financière qui s'est déclarée en 2007, de nombreuses banques – quoique dotées d'un niveau de fonds propres adapté – ont rencontré des difficultés parce qu'elles n'ont pas géré leur liquidité avec prudence. La crise a fait comprendre l'importance de la liquidité pour le bon fonctionnement des marchés financiers et du secteur bancaire. Avant la crise, les marchés d'actifs étaient dynamiques et les financements, facilement disponibles à faible coût. Le retournement brutal de la situation a montré que l'assèchement de la liquidité pouvait être rapide et durable.

<sup>5</sup> Voir *Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie révisée d'évaluation et exigence additionnelle de capacité d'absorption des pertes*, Comité de Bâle (2013d) et *Dispositif applicable aux banques d'importance systémique intérieure*, Comité de Bâle (2012f).

<sup>6</sup> La crise a montré que les défaillances bancaires résultent souvent de modèles économiques non viables, dont les caractéristiques communes sont décrites à la section 4.2.1.

<sup>7</sup> *Bâle III : dispositif réglementaire mondial visant à renforcer la résilience des établissements et systèmes bancaires*, Comité de Bâle (2011a) et *Bâle III : Ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité*, Comité de Bâle (2013b).

15. Outre le risque de crédit et le risque de liquidité, une banque peut être fragilisée par le risque de marché, le risque opérationnel, le risque de taux ou le risque stratégique. Ces risques ne sont pas nouveaux même si, historiquement, ils ont moins contribué aux défaillances bancaires que le risque de crédit. Certains voient toutefois leur importance s'accroître. Ainsi, l'adoption croissante, par les établissements bancaires, de systèmes plus sophistiqués, de nouveaux modes de commercialisation des services et de contrats d'externalisation, qui accentue leur dépendance et leur exposition vis-à-vis de tiers, conduit à porter plus d'attention au risque opérationnel, même si en parallèle, les banques devraient également bénéficier de techniques et d'instruments de réduction des risques plus performants. Toutes doivent soigneusement arbitrer entre risque et rémunération.

16. Le plus souvent, les expositions au risque excessives, les pertes de crédit, les problèmes de liquidité et les insuffisances de fonds propres découlent de carences de la gouvernance d'entreprise<sup>8</sup> (par exemple supervision insuffisante du conseil d'administration, absence de dispositif efficace d'encadrement du risque de crédit), des politiques de rémunération<sup>9</sup> (par exemple celles qui privilégient les résultats à court terme, sans ajustement en fonction des risques) et des systèmes de contrôle interne. Il n'est pas rare, en particulier, que ces processus ne soient pas assez performants pour prévenir :

- *Des pratiques insuffisantes en matière de prêts*, dues par exemple à un manque de compétences en matière d'octroi des prêts ou à un programme de développement des prêts trop ambitieux, conjugués à l'absence d'incitations à détecter les prêts à problèmes de façon précoce et à engager des actions correctives ;
- *Des concentrations excessives* dans le modèle économique, notamment en matière de financement, de prêts, de sources de revenus et de risques. Les concentrations peuvent s'accumuler entre produits, catégories d'activité, pays et entités juridiques et être source d'instabilité. Les dispositions relatives aux grands risques en vigueur dans plusieurs pays visent à limiter certaines concentrations.
  - La concentration des prêts dans une zone géographique ou un secteur d'activité a été la cause des difficultés de nombreux établissements. Si son portefeuille n'est pas diversifié, une banque court le risque que les prêts consentis à une région donnée ou à un groupe d'entreprises liées soient simultanément compromis. Cela dit, la gestion des risques peut poser des difficultés à une banque spécialisée ou une petite banque qui entreprend de se diversifier.
  - Les produits présentant les mêmes types de risque avec des désignations et des unités de comptabilisation différentes, comme les produits structurés et les structures de financement hors bilan, peuvent masquer les expositions et les risques.
  - Des concentrations dans le portefeuille d'investissement associées à une confiance induite dans les agences de notation de crédit peuvent accroître les risques.
  - Des concentrations dans le financement, en particulier lorsqu'elles sont conjuguées à des concentrations dans les prêts, peuvent aussi être déstabilisantes.
- *Des déséquilibres structurels dans la position de liquidité d'une banque* dus, par exemple, à une structure non viable des échéances, un ratio prêts/dépôts élevé ou à une faiblesse des sources de financement stables en proportion des engagements totaux. Une concentration excessive du

<sup>8</sup> Voir *Corporate governance principles for banks*, Comité de Bâle (2015).

<sup>9</sup> Voir *Compensation principles and standards assessment methodology*, Comité de Bâle (2010a).

financement est un trait typique des modèles économiques qui reposent excessivement sur une forte liquidité des marchés et sous-estiment le risque de liquidité.

- *Une prise de risque excessive*, notamment à travers des opérations spéculatives. Elle peut survenir lorsque le système de rémunération d'une banque lie la rémunération ou les primes aux performances à court terme (augmentation à court terme des résultats et du cours de bourse)<sup>10</sup>. Lorsque la rémunération est liée à des objectifs de performance qui ne prennent pas en compte les risques associés, les directeurs des banques sont incités à privilégier des profils de risque plus élevés. De même, ils sont encouragés à sous-investir dans le personnel de contrôle des risques et dans d'autres activités critiques de gestion des risques, comme les outils informatiques nécessaires à l'agrégation et au suivi précis des positions en risque pour s'assurer qu'elles sont constamment à jour. La prise de risques peut être également excessive lorsque la culture d'une banque est axée sur la progression des bénéfices d'une année sur l'autre, mais aussi pour les raisons suivantes : carences dans la culture du risque et dans la gouvernance, manque d'expérience et de compétences des dirigeants et des cadres non dirigeants en matière de risques, manque d'influence de la fonction risque et carences dans la mesure et la notification des risques. Enfin, la gestion des risques se laisse parfois distancer par l'innovation financière.
- *Le non-respect des contraintes édictées par les politiques et les procédures en place*, telles que les limites en matière de concentration, de prêts à des parties liées, d'exposition de la valeur en risque du portefeuille de négociation et de tolérance au risque de liquidité. Il arrive qu'au sein d'une banque, des personnes usent de leur forte personnalité, de leur participation majoritaire ou de leur position dans la hiérarchie pour contrevenir aux politiques et procédures. Dans les établissements du secteur public, ce manquement peut être également dû à des ingérences politiques.
- *Une expansion excessive du bilan*. Avant la crise, certaines banques avaient une compréhension et une maîtrise limitées de l'expansion possible de leur bilan et de leurs besoins de liquidité, y compris leurs besoins de financement transfrontières. Elles n'ont pas évalué correctement le risque que des expositions à certains instruments hors bilan requièrent un financement sur le bilan au moment-même où lever ces fonds en externe devenait difficile ou coûteux. Certains conseils d'administration n'avaient pas mis en place de mécanismes permettant de suivre l'application de décisions stratégiques, comme la croissance du bilan.
- *Des fraudes, des agissements délictueux et des abus de biens sociaux* de la part d'une ou plusieurs personnes.

17. Il est arrivé que des banques fragiles alimentent ou exacerbent des crises financières. De même, des facteurs externes tels que des chocs macroéconomiques (crise monétaire, faiblesse de l'économie réelle, préparation insuffisante à la libéralisation du secteur financier, contraction massive de la liquidité sur les marchés, etc.) peuvent aussi créer des difficultés pour les banques. Ils ne submergeront peut-être pas un établissement bien géré et financièrement sain, mais ils révéleront certainement des carences de gestion et de contrôle au sein des établissements fragiles.

### 3. Conditions préalables

18. Les Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace<sup>11</sup> décrivent les fondements d'un système de contrôle sain. Certains de ces principes sont essentiels pour prévenir et traiter les banques fragiles ; leur non-respect peut compromettre la capacité de traitement des autorités de contrôle. Les

<sup>10</sup> Voir Forum sur la stabilité financière (2009).

<sup>11</sup> Voir Comité de Bâle (2012e).

éléments suivants doivent en particulier être prévus par la législation ou pouvoir être fixés ou imposés par le superviseur :

- Des règles exhaustives pour l'agrément des banques, l'autorisation de nouvelles activités importantes, les acquisitions ou investissements et les modifications de la structure capitalistique des établissements (Principes fondamentaux 4-7).
- Des règles ou directives prudentielles à l'intention des banques, telles que des normes et des limites en matière de fonds propres, de liquidité, de prêts à des parties liées et de concentration des prêts (Principes fondamentaux 16-25).
- Des exigences pour une gouvernance d'entreprise efficace, comprenant notamment des politiques de rémunération, des contrôles internes et des systèmes de gestion des risques cohérents avec la stratégie, la complexité et l'ampleur des activités des établissements (Principes fondamentaux 14, 15 et 26).
- Une évaluation prudentielle prospective du profil de risque des établissements et des groupes bancaires à un niveau proportionnel à leur importance systémique (Principes fondamentaux 8 et 12).
- Information prudentielle – le superviseur doit collecter, étudier et analyser les rapports prudentiels et les déclarations statistiques des banques à la fois sur une base individuelle et sur une base consolidée (Principe fondamental 10).
- Un dispositif et une culture prudentiels encourageant les interventions précoces. Les risques posés par les banques et le système bancaire doivent être détectés et traités rapidement. Le superviseur doit agir tôt afin de remédier à des pratiques risquées ou imprudentes ou à des activités qui pourraient présenter des risques pour les banques ou pour le système bancaire. Il doit disposer d'un ensemble d'instruments afin de pouvoir apporter une réponse graduée et modulable aux différents problèmes et d'engager une action corrective rapide ; il doit aussi être investi des pouvoirs nécessaires pour appliquer diverses sanctions en cas de non-respect des obligations prudentielles. En outre, il doit avoir prévu, en concertation avec d'autres autorités en la matière, notamment dans le cadre de relations entre les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil, des plans d'action en vue d'une résolution ordonnée des banques non viables (Principes fondamentaux 8, 9, 11 et 13).
- Des normes comptables pour l'établissement des états financiers généralement reconnues à l'international et des règles adaptées aux banques. Il convient, en particulier, d'établir des règles ou des recommandations imposant de constater les dépréciations d'actifs sans tarder. Les normes doivent également couvrir d'autres domaines dans lesquels le jugement tient une place importante, comme l'évaluation à la juste valeur et les évaluations dans la perspective de la continuité d'exploitation (Principe fondamental 27).
- Le périmètre et les normes de l'audit bancaire. Celles-ci imposent que la planification et la conduite de l'audit se fondent sur l'évaluation des risques. Le superviseur doit aussi être habilité à rejeter la nomination d'auditeurs qui ne respectent pas les normes professionnelles établies. Il doit pouvoir exiger des auditeurs qu'ils lui signalent directement les points susceptibles d'être importants (sauf si la loi ne l'autorise pas, auquel cas, la notification doit se faire indirectement par l'intermédiaire de la banque (Principes fondamentaux 10 et 27)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> L'approche du contrôle bancaire peut différer d'un pays à l'autre. Dans certains cas, les superviseurs demandent aux auditeurs externes de i) confirmer l'adéquation des provisions pour créances compromises ou irrécouvrables et pour la perte de valeur des actifs ; ii) vérifier le respect des exigences réglementaires concernant les normes prudentielles (par exemple, exigences de

- Un cadre juridique et judiciaire comprenant des régimes de résolution adaptés<sup>13</sup> pour doter chaque autorité responsable des pouvoirs légaux nécessaires à une résolution efficace des banques, à la liquidation rapide des actifs et au traitement équitable des créanciers, ainsi que des outils permettant aux autorités d'assurer la poursuite des fonctions économiques critiques (Principe fondamental 1, Caractéristiques essentielles du Conseil de stabilité financière<sup>14</sup> 2, 3, 5, 6 et 7).
  - Un dispositif de coopération et d'échange d'informations entre les instances officielles nationales et étrangères (banques centrales et ministères des Finances, par exemple), responsables de la sécurité et de la solidité du système financier. Ce dispositif répond à la nécessité de protéger les informations confidentielles (Principes fondamentaux 3 et 13, Caractéristique essentielle du Conseil de stabilité financière 12).
19. Les autres conditions institutionnelles préalables à un traitement et un régime de résolution efficaces des banques fragiles sont les suivantes :
- Lois conférant à l'autorité de contrôle bancaire une indépendance opérationnelle et un accès à des ressources adéquates pour effectuer un contrôle efficace, notamment en termes de moyens d'action précoces (Principe fondamental 2).
  - Lois offrant une protection juridique appropriée aux autorités de contrôle et aux contrôleurs individuels pour toutes les actions entreprises de bonne foi dans l'exercice de leur mission (Principe fondamental 2).
  - Règles fiscales neutres permettant des transferts d'actifs et d'autres opérations dans le cadre d'une résolution bancaire sans fausser ni neutraliser l'effet correctif de ces mesures.
  - Régime de résolution performant qui renforce la confiance du public dans le système bancaire. Les caractéristiques importantes de ce régime de résolution sont une facilité de prêteur en dernier ressort de la banque centrale et des mécanismes de protection des dépôts bien financés. Lors de la crise financière de 2007-2009, le système bancaire a été soumis à de graves tensions qui (en l'absence de ces conditions préalables ou de certaines d'entre elles), ont requis des mesures des gouvernements et des banques centrales pour soutenir le fonctionnement des marchés monétaires et, dans certains cas, de certains établissements.

## 4. Détection des banques fragiles

20. Si elles ne sont pas corrigées, les fragilités des banques tendent à s'aggraver. Il s'agit donc, pour le superviseur, de les déceler avant qu'elles ne deviennent irréversibles grâce à des analyses prospectives des risques et des pouvoirs d'intervention précoce. À cette fin, il doit mettre en place une approche structurée du contrôle prudentiel des banques, fondée sur les risques et faisant appel à diverses méthodologies d'investigation et sources d'information (celles-ci devant être disponibles en temps utile, pertinentes et de bonne qualité et comprendre des éléments qualitatifs et quantitatifs). Toutefois, des méthodologies appropriées et des sources d'information de qualité sont rarement suffisantes et le superviseur sera presque toujours amené à exercer son jugement pour interpréter les informations et évaluer la santé financière d'un établissement.

liquidité ou plafonnement de la concentration) et le ratio de fonds propres calculé par l'établissement ; iii) établir un rapport sur la qualité du contrôle interne et des procédures de gestion des risques, ou iv) rapporter immédiatement au superviseur toute infraction grave à la réglementation, notamment bancaire, tout acte délictueux avec fraude ou conduite malhonnête, tout problème portant préjudice aux intérêts des déposants ou tout fait susceptible de fragiliser sensiblement l'établissement.

<sup>13</sup> De plus, un régime d'insolvabilité efficace est nécessaire pour les entreprises et les personnes physiques.

<sup>14</sup> Voir Conseil de stabilité financière (2014b).

21. Les développements intervenus dans le sillage de la crise ont mis en lumière les risques spécifiques que de grandes banques interconnectées peuvent poser pour la stabilité financière. Face à cette situation, les superviseurs et d'autres autorités ont consacré d'importants efforts à l'élaboration d'outils et de techniques d'atténuation de ces risques, au rang desquels figurent notamment des normes plus strictes en matière de fonds propres, un contrôle microprudentiel plus étroit de ces grands établissements et l'institution de régimes de redressement et de résolution conçus expressément pour eux. Les tests de résistance sont désormais un élément essentiel du processus de contrôle prudentiel des établissements bancaires d'importance systémique et un outil servant à l'élaboration et à la communication des plans d'urgence.

#### 4.1 Caractéristiques du processus de contrôle prudentiel

22. Le Comité de Bâle a énoncé quatre principes fondamentaux du contrôle prudentiel dans le deuxième pilier de la compilation intitulé *Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres* (Bâle II)<sup>15</sup>, qui analyse les aspects à couvrir dans le processus de contrôle prudentiel. Dans ce contexte, le processus comprend un dialogue continu entre les superviseurs et les banques visant à s'assurer que celles-ci ont des fonds propres suffisants pour couvrir l'ensemble de leurs risques, mais aussi à les inciter à concevoir et à appliquer de meilleures techniques de gestion des risques. Les banques doivent instaurer un processus interne d'évaluation des fonds propres et fixer des objectifs de fonds propres appropriés. Pour leur part, il revient aux autorités de contrôle bancaire d'apprécier la qualité de l'évaluation des besoins de fonds propre réalisée par les banques.

23. Pour être efficace, le processus de contrôle prudentiel exige en outre que les superviseurs adoptent une approche fondée sur les risques et comportant des aspects prospectifs. La priorité relative accordée aux différentes activités prudentielles (telles que la planification et l'allocation des ressources) doit être fonction du profil de risque et de l'importance systémique des établissements et des groupes bancaires. Suivant cette approche prospective, le superviseur détermine les domaines les plus préoccupants en évaluant les différents métiers et risques de la banque, ses stratégies associées ainsi que la qualité de sa gouvernance, de sa gestion et de ses contrôles internes. Son attention s'oriente sur ces domaines afin de détecter les fragilités et d'y remédier à un stade précoce. De nombreuses banques ont constaté les avantages d'une approche fondée sur les risques et ont adopté une méthodologie similaire pour leur système de contrôle interne (pour les travaux d'audit interne et de gestion des risques par exemple).

24. Concrètement, il s'agit d'identifier les unités opérationnelles importantes et les activités qui présentent un risque intrinsèquement élevé, comme un département délibérément tourné vers les emprunteurs moins solvables. Les efforts du superviseur peuvent se concentrer sur les expositions au risque et la fiabilité des contrôles dans ces domaines, le cas échéant en procédant régulièrement à des contrôles sur place. Cette approche peut aussi rechercher plus particulièrement les contrôles comparativement insuffisants, comme une fonction d'audit interne moins étoffée que celle d'établissements comparables. Les ressources du superviseur s'orienteront vers la recherche

<sup>15</sup> Voir Comité de Bâle (2006). Principe 1 : Les banques devraient disposer d'une procédure permettant d'évaluer l'adéquation globale de leurs fonds propres par rapport à leur profil de risque ainsi que d'une stratégie permettant de maintenir leur niveau de fonds propres. Principe 2 : Les autorités de contrôle devraient examiner et évaluer les stratégies et procédures suivies par les banques pour évaluer en interne leur niveau de fonds propres, ainsi que leur capacité à surveiller et garantir le respect des ratios de fonds propres réglementaires. Si les autorités de contrôle ne sont pas satisfaites, elles devraient prendre les mesures prudentielles appropriées. Principe 3 : Les autorités de contrôle devraient attendre des banques qu'elles conduisent leur activité avec des fonds propres supérieurs aux ratios réglementaires minimaux et devraient pouvoir exiger qu'elles détiennent des fonds propres en plus de ces montants minimaux. Principe 4 : Les autorités de contrôle devraient s'efforcer d'intervenir tôt pour éviter que les fonds propres ne deviennent inférieurs aux niveaux minimaux requis compte tenu des caractéristiques de risque d'une banque donnée ; elles devraient requérir la mise en œuvre, à bref délai, de mesures correctives si le niveau de fonds propres n'est pas maintenu ou rétabli.

d'informations complémentaires sur les domaines qui présentent des insuffisances afin de mettre en place un plan d'actions correctives s'il y a lieu.

25. L'adoption d'un dispositif prudentiel fondé sur les risques présuppose que le superviseur soit apte et disposé à exercer son jugement, par exemple en déterminant les domaines d'une banque les plus préoccupants du point de vue prudentiel. Ces évaluations sont difficiles car elles impliquent d'examiner la qualité de la gestion des risques et des contrôles internes pour déterminer ce qui constitue un domaine à haut risque. Une erreur de jugement est lourde de conséquences : les domaines dont le risque est jugé faible ou modéré échapperont à un examen plus attentif, ce qui pourrait permettre une accumulation de risques excessifs au sein des établissements. C'est pourquoi les superviseurs doivent se doter de solides processus de gouvernance interne afin de s'assurer que les jugements sont solidement étayés, tant au sein des équipes que transversalement. Ils examineront également d'autres domaines de façon régulière pour vérifier que leur approche fondée sur les risques est correctement ciblée, comme indiqué ci-dessous.

## 4.2 Éléments fondamentaux du processus de contrôle prudentiel

26. Le contrôle prudentiel suppose de recueillir des informations quantitatives et qualitatives sur les risques auxquels une banque est exposée et d'évaluer sa capacité à les contrôler ou à les atténuer par ses structures internes de gouvernance et de contrôle, et ses ressources de fonds propres et de liquidité. Les superviseurs doivent recourir à différentes approches pour recueillir les informations et ils doivent établir des systèmes permettant d'étayer leur appréciation quant à la capacité de la banque à atténuer les risques détectés. Les examens de groupes de pairs (consistant à examiner des banques comparables au plan de la taille, du profil de risque et des modèles économiques) peuvent être un bon moyen de détecter les établissements atypiques. L'adoption de ces procédures devrait permettre aux autorités de contrôle de repérer les établissements dont les carences ou les ressources financières insuffisantes relativement aux risques risquent de les fragiliser. Cette section présente les éléments fondamentaux du processus de contrôle prudentiel : (i) contrôles sur place, inspections sur pièces et contrôle prospectif ; (ii) surveillance du système bancaire et instruments macroprudentiels ; (iii) contacts avec les sources d'information et (iv) systèmes de notation prudentielle.

### 4.2.1 Contrôles sur place, inspections sur pièces et contrôle prospectif

27. Pour être efficace, le contrôle bancaire doit associer contrôles sur place, inspections sur pièces et aspects prospectifs. Si l'inspection sur pièces, qui consiste généralement à analyser les informations soumises par la banque, révèle une dégradation de sa situation, un contrôle sur place peut être opéré afin de déterminer plus précisément la nature, l'étendue et la gravité du problème. Le contrôle sur place et sur pièces doit tenir compte de plusieurs sources d'information et mobiliser diverses procédures d'évaluation afin de détecter les risques et les faiblesses.

28. D'autre part, les superviseurs font de plus en plus appel à des outils prospectifs afin de faciliter la détection précoce des établissements fragiles, notamment l'examen prudentiel des modèles économiques d'une banque, de la qualité de ses fonctions de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle et, le cas échéant, de ses pratiques en matière de tests de résistance. Collectivement, ces évaluations apportent un éclairage utile sur le futur profil de risque d'un établissement. Elles peuvent aussi servir de base à des mesures correctives préventives visant les banques fragiles, même si leur situation déclarée en matière de fonds propres et de liquidité ou leurs résultats financiers peuvent par ailleurs sembler solides.

#### *Contrôles sur place*

29. L'étendue, le niveau de détail et la fréquence des contrôles sur place dépendent du profil de risque global de la banque. Ce profil peut être établi en évaluant le niveau et la tendance des risques au sein de l'établissement, l'adéquation de ses systèmes de gestion des risques (y compris la structure de notification des risques) et sa solidité financière en termes de résultats et de ressources de fonds propres

et de liquidité. Les contrôles sur place peuvent être exhaustifs et généraux ou ne cibler que certains segments d'activité ou certaines catégories de risques. Ils peuvent couvrir la plupart des éléments fondamentaux du processus de contrôle prudentiel et permettent aussi une analyse plus qualitative, dont l'intérêt pour le superviseur est de déterminer si la direction est en mesure d'identifier, de mesurer, de surveiller et de contrôler les risques auxquels son établissement est exposé

30. Dans de nombreux pays, les contrôles sont effectués une fois par an, avec des exceptions en fonction du profil de risque de l'établissement. Ce cycle peut être allongé pour les petits établissements qui présentent un risque faible et une situation financière stable, tandis que ceux dont les ratios financiers sont faibles ou se dégradent doivent être contrôlés plus fréquemment. Pour les grandes banques, l'approche fondée sur les risques (c'est-à-dire concentrée sur les domaines d'insuffisances avérées ou suspectées) est complétée, dans certains pays, par un programme tournant de contrôles axés sur des domaines d'impact au lieu d'un examen exhaustif unique. L'exécution d'un programme tournant permet de s'assurer qu'une évaluation équivalente à un contrôle exhaustif est entreprise périodiquement sans engager autant de ressources que pour un contrôle complet. Ce système permettra de déceler les domaines de fragilité potentielle et empêchera de trop compter sur des outils réactifs.

31. Les rapports des contrôles doivent être rédigés rapidement : pour de nombreuses autorités de contrôle, il est d'usage de les finaliser dans un délai d'un mois. Lorsque des insuffisances significatives requièrent une attention immédiate, les mesures ne doivent pas attendre l'achèvement du rapport officiel. Les contrôles peuvent être diligentés en tout ou partie (par exemple lorsque des compétences spéciales sont nécessaires) par les superviseurs mais être effectués par des auditeurs externes ou d'autres « personnes qualifiées ». Les autorités prudentielles doivent être habilitées à ordonner à tout moment des contrôles spéciaux portant sur une ou plusieurs banques lorsqu'elles suspectent des insuffisances.

#### *Déclarations aux autorités de contrôle<sup>16</sup> et indicateurs précoces*

32. Les banques sont généralement tenues de soumettre au superviseur des états financiers actualisés sous forme de comptes rendus obligatoires et d'autres rapports financiers ponctuels. La nature des données détermine la fréquence de ces documents ; les données liées au marché et les autres données qui deviennent rapidement obsolètes requièrent des rapports plus fréquents. Une périodicité trimestrielle serait l'intervalle le plus court approprié pour de nombreuses catégories de données prudentielles telles que la classification et le provisionnement des prêts, la concentration des risques, les prêts octroyés aux administrateurs et aux dirigeants et l'adéquation des fonds propres. Les superviseurs doivent être habilités à enjoindre aux banques de leur communiquer toutes les données présentant un intérêt prudentiel et à sanctionner les déclarations incomplètes, inexactes ou tardives.

33. Certaines autorités de contrôle élaborent ou ont déjà élaboré des systèmes statistiques d'alerte précoce reposant en grande partie sur les déclarations soumises par les banques. En général, ces modèles estiment la probabilité de défaillance ou de difficultés financières sur un horizon donné. D'autres systèmes d'alerte précoce visent à prédire une insolvabilité en estimant de futures pertes potentielles.

34. L'un des inconvénients des systèmes d'alerte précoce est que la plupart des données d'entrée des modèles statistiques sont des indicateurs financiers quantitatifs, c'est-à-dire des mesures objectives. Il est difficile en effet d'utiliser des facteurs qualitatifs – notamment la qualité de la gestion et des contrôles internes et les pratiques globales en matière de gestion des risques – car ils doivent être représentés, ne serait-ce que de manière imparfaite, par un indicateur quantitatif. D'autre part, il est assez difficile d'incorporer les facteurs relatifs à la concurrence et à l'environnement.

35. En général, les systèmes d'alerte précoce n'apportent pas la preuve irréfutable des fragilités, mais ils peuvent donner des indications pointant la nécessité d'investigations plus approfondies de la banque et de son superviseur. Ils sont particulièrement intéressants pour les superviseurs car ils les aident à

<sup>16</sup> Voir Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2012e), en particulier le Principe fondamental 10.

orienter des ressources limitées vers les établissements ou les activités les plus susceptibles de présenter des insuffisances.

### *Évaluation du modèle économique*

36. L'évaluation des modèles économiques est une composante structurée des dispositifs de contrôle prudentiel dans un nombre croissant de pays. Une bonne compréhension du modèle économique d'une banque peut permettre une détection précoce des risques et des vulnérabilités qui pourraient transformer une banque solide en banque fragile.

37. La crise financière a montré qu'un modèle économique non viable est souvent à l'origine des défaillances bancaires. Ce modèle économique présente les caractéristiques suivantes :

- Recours excessif à une *structure de financement inappropriée*, compte tenu du modèle économique.
- *Concentrations excessives* du modèle économique – financement de la clientèle, sources de revenus et/ou de risques. Même avec de bons outils de gestion des risques, ces concentrations peuvent être déstabilisantes et rendre la banque vulnérable à un changement brutal de son environnement opérationnel.
- *Asymétrie/volatilité des résultats*, signalée par des variations importantes de la composition des résultats sur un court laps de temps, en particulier lorsqu'elles résultent d'activités non stratégiques. Ces variations peuvent aussi signaler une vulnérabilité à un changement brutal de l'environnement opérationnel.
- *Hypothèses stratégiques irréalistes*, en particulier un optimisme excessif quant aux capacités, aux opportunités de croissance, aux indicateurs économiques et aux tendances du marché, ce qui entraîne de mauvaises décisions stratégiques qui compromettent la viabilité du modèle économique.
- *Élaboration de produits complexes et investissements dans des produits complexes*, entraînant une forte augmentation des expositions aux risques, souvent sans contrôle, supervision ou compréhension appropriés de la nature des risques.

38. Pour évaluer le modèle économique d'une banque, le superviseur doit apprécier sa viabilité et se forger une opinion sur sa pérennité compte tenu des choix stratégiques qu'elle opère et/ou des conséquences des modifications de son environnement opérationnel.

39. Le résultat de cette évaluation peut être un outil prudentiel très utile car il permet la détection précoce d'expositions potentiellement risquées ou de mesures prises par la banque pour générer des bénéfices présents ou futurs susceptibles de conduire à terme à sa défaillance.

40. À chaque fois que le résultat de l'évaluation indique que le modèle économique n'est pas viable ou pérenne, le superviseur doit envisager des actions correctives rapides, même si la banque n'a pas encore franchi de limite opérationnelle.

41. L'examen des informations et des prévisions financières d'une banque, de sa stratégie d'entreprise et de ses projets d'activité fait partie de l'analyse du modèle économique. Cet examen peut produire un large éventail de ratios financiers avec lesquels évaluer les performances et la situation financière de la banque et estimer la sensibilité de sa situation aux évolutions prévisionnelles de l'environnement économique et opérationnel plus général. Les résultats peuvent servir à étayer l'analyse visant à déterminer si les fragilités potentielles du modèle économique risquent de se matérialiser du fait des évolutions projetées.

### *Gouvernance, gestion des risques et contrôles*

42. La qualité de la gouvernance et de la gestion est probablement le déterminant le plus décisif du bon fonctionnement d'un établissement financier. Dès lors, l'évaluation régulière des pratiques d'une

banque en matière de gouvernance d'entreprise est une composante critique du processus de contrôle prudentiel, notamment la qualité du contrôle exercé par le conseil d'administration et la direction et l'efficacité des fonctions internes de gestion et de contrôle des risques (audit interne, surveillance du risque de crédit et conformité compris).

43. Dans un régime prudentiel fondé sur les risques, ces contrôles remplissent deux fonctions importantes. En premier lieu, ils aident les superviseurs à apprécier la fiabilité des processus de gestion et de contrôle des risques d'une banque, ce qui apporte des éléments d'information sur le périmètre des inspections sur pièces et des contrôles sur place, les points sur lesquels ils doivent porter et les ressources qu'il convient de leur allouer. Ensuite, ils permettent de prendre des mesures correctives précoces à l'égard des banques dont les pratiques de gouvernance et de gestion des risques sont insuffisantes, même si leur situation financière et leurs indicateurs de performance semblent robustes. Le choix des outils et le délai d'exécution des mesures correctives doivent être proportionnés au niveau de risque que l'insuffisance représente pour la sécurité et la solidité de la banque ou du système financier considéré.

44. Les Principes fondamentaux de Bâle 14 et 15 énoncent les attentes des autorités de contrôle à l'égard des banques en matière de gouvernance d'entreprise et de gestion des risques. En général, la tâche du conseil d'administration est de fixer les orientations stratégiques globales d'une banque ainsi que son appétit pour le risque et d'établir une structure organisationnelle, un cadre de gestion des risques et un dispositif de contrôle appropriés, à charge pour la direction de réaliser les objectifs stratégiques et de mettre en œuvre les politiques de haut niveau définis par le conseil d'administration.

45. Lorsqu'ils évaluent la gouvernance globale d'une banque, les superviseurs doivent déterminer si ses critères de sélection des administrateurs et des dirigeants sont appropriés, notamment si leurs compétences sont proportionnées à la nature et à la complexité de l'établissement. L'évaluation de la culture de risque générale de l'entreprise apporte en particulier d'utiles éclairages sur l'efficacité de son conseil d'administration et de sa direction. Cet examen suppose d'apprécier le bien-fondé des orientations générales données par le conseil d'administration et la direction et leur mise en pratique dans les différents métiers et au sein des fonctions de gestion et de contrôle des risques.

46. Les superviseurs doivent aussi évaluer la qualité des interactions entre le conseil d'administration et les fonctions de gestion et de contrôle des risques, comment l'information circule entre le conseil d'administration et la direction et comment les problèmes potentiels sont remontés et traités dans l'ensemble de l'organisation. En dernier ressort, les superviseurs doivent user des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi pour contraindre le conseil d'administration et la direction à rendre compte des carences importantes dans le modèle économique de la banque ou dans ses pratiques en matière de tests de résistance, ou d'autres insuffisances touchant ses politiques, ses pratiques ou sa situation.

### *Systemes d'information de gestion, agrégation des données et notifications<sup>17</sup>*

47. Les banques sont censées disposer de systèmes d'information de gestion (SIG) qui leur permettent de recueillir, de trier, d'agréger et de notifier les données et d'autres informations de manière efficace et fiable au sein des différents métiers et dans l'ensemble de leur organisation. Les notifications sont destinées à la gestion des risques, notamment à l'agrégation des risques et aux tests de résistance s'il y a lieu. Les données doivent être fiables et globalement homogènes dans le temps. Les informations doivent être disponibles au niveau du groupe et des entités juridiques et notifiées aux parties intéressées, notamment à la direction et au conseil d'administration. L'accès aux données des SIG permet aux autorités

<sup>17</sup> En janvier 2013, le Comité de Bâle a publié ses *Principes aux fins de l'agrégation des données sur les risques et de la notification des risques* (2013a). Ils visent à renforcer les pratiques au sein des banques afin d'améliorer leur gestion des risques et leurs décisions et d'accroître ainsi leur capacité à gérer des situations de tensions et de crise. Les établissements d'importance systémique mondiale (EBIS<sup>m</sup>) devront respecter l'intégralité de ces principes en 2016.

de contrôle bancaire d'effectuer un suivi plus étroit des indicateurs financiers d'une banque et de déceler plus tôt les développements défavorables ou les insuffisances.

48. Les superviseurs doivent exiger que les banques disposent de SIG qui produisent des informations en temps opportun, aussi bien en temps normal, pour diagnostiquer les faiblesses, qu'en cas de résolution<sup>18</sup>. Les SIG donnent en effet des informations essentielles telles que les expositions aux risques, le niveau des liquidités, les dépôts interbancaires et les expositions à court terme des principales contreparties et vis-à-vis de celles-ci. La qualité d'un SIG doit être évaluée par une analyse des informations qualitatives et quantitatives conduite en temps opportun.

### *Tests de résistance*<sup>19</sup>

49. Les tests de résistance sont une pratique continue de gestion des risques qui contribue à l'évaluation prospective des risques effectuée par les banques et les aide à se préparer à un ensemble de scénarios défavorables. Ils peuvent, par exemple, révéler des concentrations de risques non détectées ou sous-évaluées ainsi que leurs liens réciproques et leur effet potentiel sur l'établissement bancaire en période de tensions.

50. Les superviseurs doivent attendre de toutes les banques, quels que soient leur type et leur taille, qu'elles soient capables d'analyser les conséquences possibles de scénarios défavorables sur leur situation financière. Les grandes banques d'importance systémique et celles qui présentent une importante concentration d'un type particulier de prêts ou d'investissements sont en principe censées disposer de moyens plus élaborés pour évaluer ces scénarios, y compris, le cas échéant, de programmes formalisés de tests de résistance. Les superviseurs doivent se servir des résultats négatifs éventuels des tests de résistance pour améliorer les pratiques de gestion des risques. Ils doivent en outre attendre d'une banque qu'elle utilise son système de tests de résistance pour déterminer si ses expositions, ses activités et ses risques, en conditions normales et en cas de tensions, sont conformes à son appétit pour le risque ou au niveau et au type de risque qu'elle est capable d'assumer ou disposée à prendre.

51. Les tests de résistance sont des instruments polyvalents à multiples facettes, diversifiés au plan des objectifs (selon qu'ils sont appliqués à une banque ou à l'ensemble du système financier), de la méthodologie (tests de résistance unifactoriels ou multifactoriels, type de chocs, type de scénarios...) et de la portée. Comme d'autres aspects de la gestion des risques d'une banque, son dispositif de tests de résistance ne sera performant que s'il est soumis à une solide gouvernance et à des contrôles internes efficaces pour s'assurer qu'il fonctionne conformément aux objectifs. Il est donc important que le cadre régissant l'appétit pour le risque et la gouvernance à l'échelle du groupe comporte un dispositif de tests de résistance bien documenté. Les superviseurs doivent demander des informations sur le dispositif de tests de résistance d'un établissement bancaire et sur ses résultats afin d'évaluer les vulnérabilités en matière de liquidité et de solvabilité, d'améliorer les plans de fonds propres et de liquidité en cas d'urgence, de déterminer les mesures appropriées et de faciliter l'établissement des plans de redressement et de résolution.

52. Les tests de résistance peuvent jouer un rôle déterminant dans la détection précoce d'une banque fragile. Non seulement ce sont des outils utiles, mais ils permettent aussi de dialoguer directement avec la banque afin de déceler les fragilités potentielles en amont et d'alerter les dirigeants afin qu'ils prennent

<sup>18</sup> Voir Conseil de stabilité financière (2014b, Caractéristique essentielle 12.2).

<sup>19</sup> En mai 2009, le Comité de Bâle a publié le document *Principles for sound stress testing practices and supervision*, qui vise à améliorer les programmes de tests de résistance des banques à la suite des insuffisances observées lors de la crise financière. Les principes qui y sont énoncés – 15 à l'intention des banques et six à l'intention des superviseurs – couvrent les objectifs généraux, la gouvernance, la conception et la mise en œuvre des programmes de tests de résistance. Ce document relève aussi les problèmes liés aux tests de résistance portant sur des risques et des produits considérés individuellement.

les mesures correctives nécessaires. Les résultats des tests de résistance font partie des instruments utilisés par les superviseurs pour éclairer leur décision générale sur les mesures correctives, sachant que les procédures de ces tests sont plus ou moins formalisées en fonction de la taille et de la complexité des banques.

a) Tests de résistance à l'échelle systémique

53. Les outils et les méthodologies permettant de tester la résistance des banques ont beaucoup évolué en quelques années<sup>20</sup>. Ces techniques sont non seulement appliquées au niveau microéconomique (portefeuille d'un établissement), mais elles jouent aussi désormais un rôle pivot dans l'analyse de la stabilité financière (tests de résistance macroéconomiques ou systémiques). Les superviseurs et les autorités macroprudentielles effectuent des tests de résistance systémiques pour évaluer, non plus la solidité des établissements, mais la robustesse générale du système financier (voir section 4.2.2) car ils permettent de déceler des vulnérabilités systémiques. Ils aident aussi à détecter les fragilités des banques considérées individuellement.

b) Tests de résistance des établissements réalisés par les superviseurs

54. Dans certains pays, les superviseurs complètent les tests de résistance prospectifs réalisés par les banques par des tests de résistance reposant sur des scénarios communs. Ceux qui sont conçus pour évaluer l'adéquation des fonds propres et la liquidité sont particulièrement développés, ce qui est souhaitable compte tenu de l'importance des fonds propres et de la liquidité pour la viabilité d'une banque. Les tests de résistance réalisés par les superviseurs dans ces deux domaines doivent évaluer les interactions entre les fonds propres et la liquidité et le risque d'une dégradation simultanée de ces deux paramètres. En effet, une perte et une insuffisance de fonds propres ou de liquidité peuvent empêcher la banque d'exercer efficacement son rôle d'intermédiaire financier, détruire la confiance des contreparties et diminuer sa capacité à honorer ses obligations légales et financières ou entraîner son insolvabilité.

55. Les tests de résistance réalisés par les superviseurs en matière de fonds propres et de liquidité doivent étudier comment les pertes, les résultats, les flux de trésorerie, les fonds propres et la liquidité seraient affectés dans un environnement où de multiples risques se manifestent concurremment – par exemple une augmentation des pertes de crédit en cas d'évolution défavorable des taux d'intérêt. De plus, les superviseurs (et les banques) doivent garder à l'esprit qu'au terme de l'horizon temporel considéré par un test de résistance peuvent subsister d'importants risques résiduels ou expositions problématiques susceptibles de peser sur les fonds propres et la liquidité.

56. Les résultats des tests de résistance doivent être attentivement examinés, en particulier du point de vue de la cohérence avec la situation de la banque et son profil de risques. Il est préférable d'effectuer cet examen avant de décider des mesures correctives éventuelles, par exemple exiger qu'une banque porte le niveau de ses fonds propres au-dessus du minimum pour continuer à respecter ses exigences minimales de fonds propres sur l'horizon de planification en cas de période de tensions. Les superviseurs peuvent également déceler des insuffisances de liquidité et veiller à ce que la direction prenne les mesures appropriées, par exemple augmenter son volant de liquidités et consolider ses plans de financement d'urgence. Les résultats de ces tests peuvent aussi aider les superviseurs à déterminer les mesures à prendre lorsqu'une banque connaît des difficultés, notamment financières.

c) Tests de résistance inversés

57. Les tests de résistance inversés complètent les autres tests de résistance. À la différence des tests de résistance généraux et des analyses par scénarios, qui évaluent les conséquences d'un changement de

<sup>20</sup> En avril 2012, le Comité de Bâle a publié le document *Peer review of supervisory authorities' implementation of stress testing principles* (2012a). Cependant, les pays ne sont pas tous au même stade d'avancement en ce qui concerne les directives relatives aux tests de résistance réalisés par les superviseurs et leur mise en œuvre et dans de nombreux pays, des travaux doivent encore être réalisés avant que ces programmes soient totalement appliqués.

circonstances, le test de résistance inversé part de la défaillance de l'entreprise pour déterminer les circonstances dans lesquelles elle pourrait se produire, c'est-à-dire les circonstances qui compromettraient la viabilité du modèle économique ; il détecte ainsi ses vulnérabilités potentielles.

58. À partir de l'analyse de ses tests de résistance inversés, la direction doit déterminer s'il y a lieu de mettre en place des mesures d'atténuation immédiates ou des déclencheurs de mesures futures dans l'hypothèse où le scénario se vérifierait. Les résultats de ces tests doivent servir de base aux plans de redressement et permettre à la direction de prendre des décisions cohérentes avec le business plan et le plan de fonds propres.

### *Examen des plans de redressement*

59. Les dispositifs réglementaires nationaux et internationaux imposent à de nombreuses banques d'importance systémique nationale et mondiale d'établir des plans de redressement qui les préparent à de futures crises et de mettre en œuvre des procédures de redressement au sein de leur structure organisationnelle. Certains pays ont étendu cette obligation à tous les établissements bancaires. Des plans de redressement efficaces, comprenant des indicateurs précoces, doivent être établis, mis en œuvre et actualisés dans le cadre des dispositifs de gouvernance et de gestion des risques des établissements bancaires.

60. L'activation de ces indicateurs de redressement doit être rapidement notifiée à tous les superviseurs compétents afin qu'ils puissent prendre des mesures préventives. Ces indicateurs peuvent être intégrés au processus général de contrôle prudentiel.

61. Les autorités doivent évaluer le plan de redressement dans le cadre du processus général de contrôle prudentiel et apprécier sa crédibilité et son efficacité probable en cas de période de tensions internes à l'établissement ou généralisées au marché. Des études de faisabilité des options de redressement doivent aider à déterminer si les établissements doivent prendre des mesures correctives pour éliminer les obstacles à un redressement efficace.

### *Évaluation de la résolvabilité*

62. La Caractéristique essentielle 10 du Conseil de stabilité financière impose l'évaluation de la résolvabilité pour tous les EBIS<sup>m</sup>. Dans de nombreux pays, les autorités de résolution, y compris les autorités de résolution internes au superviseur, évaluent la résolvabilité des EBIS<sup>i</sup>, voire de toutes les banques. Les informations recueillies lors de ces évaluations permettent entre autres aux autorités de résolution et/ou aux superviseurs d'exiger que les banques modifient leurs pratiques, leur structure ou leur organisation avant d'être fragilisées. Ces informations ne permettent pas directement de détecter les banques fragiles, mais elles sont utiles aux superviseurs lorsqu'ils étudient les solutions possibles<sup>21</sup>.

## 4.2.2 Surveillance et mesures macroprudentielles

### *Surveillance macroprudentielle*

63. La surveillance prudentielle des banques vise essentiellement à détecter les établissements bancaires exposés à une défaillance. Cette surveillance spécifique à chaque établissement est renforcée par des examens des établissements comparables et par des examens transversaux au système. Mais de plus en plus, les superviseurs complètent leur surveillance microprudentielle par des travaux destinés à déceler les risques présents dans l'ensemble du système financier. Cette approche macroprudentielle leur permet de prendre des mesures pour prévenir l'instabilité financière systémique ou améliorer la résilience des banques d'importance systémique et du système financier<sup>22</sup>. La surveillance du système bancaire

<sup>21</sup> Voir Conseil de stabilité financière (2014b, Caractéristique essentielle 10).

<sup>22</sup> Voir par exemple Fonds monétaire international (2013).

implique de déceler les chocs exogènes que pourrait subir l'économie nationale et internationale et d'évaluer la nature de leur impact sur le système bancaire. Les questions à examiner concernent la capacité du secteur bancaire à absorber ce type de chocs, mais aussi la possibilité d'une propagation des pertes résultant de l'intermédiation du crédit et de la liquidité des marchés financiers. Les réponses à ces questions aideront à sélectionner les instruments macroprudentiels.

64. De nombreuses banques centrales et autorités de contrôle publient des analyses de surveillance du système bancaire dans leurs rapports annuels et, plus fréquemment, dans des rapports consacrés à la stabilité financière. Certains pays ont établi des autorités chargées de la surveillance macroéconomique et du suivi des développements des marchés, qui peuvent aussi jouer un rôle important en déterminant les instruments macroprudentiels à mobiliser et à quel moment. Lorsqu'il existe plusieurs autorités, toutes les autorités compétentes doivent être étroitement associées à la détermination des facteurs macroprudentiels à prendre en compte par les autorités chargées du contrôle bancaire microprudentiel.

65. La surveillance du système bancaire et du système financier peut aussi donner des indices précoces de problèmes susceptibles d'affecter à terme tel ou tel établissement. L'analyse de la situation économique et des conditions de crédit peut orienter l'approche du contrat pour les différents établissements. Ainsi, si la surveillance économique laisse entrevoir un risque notable de recul des valorisations immobilières, le superviseur aura intérêt à suivre de près les banques particulièrement exposées à ce secteur. Les tests de résistance macroéconomique ou systémique mentionnés à la section précédente font partie des nouvelles techniques mises en œuvre pour détecter les risques systémiques.

66. Les données issues de précédents épisodes de fragilités ou de défaillances bancaires peuvent également indiquer les facteurs macroéconomiques précurseurs d'un risque bancaire. De nombreuses études empiriques ont été réalisées sur les indicateurs avancés des crises bancaires. Les facteurs macroéconomiques les plus souvent cités sont un ralentissement marqué de la production en volume, une bulle des prix des actifs (notamment financiers ou immobiliers), une hausse des taux d'intérêt réels et une dépréciation du change, particulièrement lorsque ces chocs négatifs font suite à une période d'expansion rapide du crédit ou de déréglementation financière<sup>23</sup>. Lorsqu'un pays est surbancairisé, ces facteurs macroéconomiques peuvent affecter plusieurs petites banques, ce qui engendre un risque de défaillances simultanées.

67. L'établissement de plans de redressement et de plans d'urgence peut apporter aux superviseurs et aux autorités de résolution un meilleur éclairage sur le comportement potentiel des banques en situation de crise. Dans de nombreux pays, seules quelques banques du système financier sont tenues de produire des plans de redressement formalisés. Cependant, de nombreuses autres banques ont élaboré des plans d'urgence. L'analyse horizontale de tous ces plans peut être utile au superviseur dans l'évaluation globale du système bancaire. Cette analyse comparative peut l'aider à appréhender les risques décelés par les banques elles-mêmes, les indicateurs choisis pour ces risques et les outils d'atténuation proposés. Elle peut aussi lui permettre de repérer et de diffuser les meilleures pratiques pour les banques concernées quant aux objectifs, au contenu et au niveau de détail opérationnel des plans de redressement.

68. Les superviseurs et les autorités macroprudentielles communiquent fréquemment les analyses des évolutions macroprudentielles aux directions des banques afin de les inciter à la prudence. Ainsi, si une accumulation d'un certain type d'investissement ou le recours à une source de financement commune semble générer un risque de concentration, les superviseurs voudront amener les banques à prendre conscience du risque et à évaluer son effet potentiel sur leur activité. L'histoire montre que lorsque de nombreuses banques et de nombreux investisseurs dans une économie financent un niveau élevé d'actifs immobiliers commerciaux et que les valorisations s'accroissent rapidement, les risques d'une forte chute des valorisations peuvent être importants. Cette perte de valeur peut avoir des effets particulièrement graves pour les banques dont le modèle économique est axé sur le financement des marchés immobiliers,

<sup>23</sup> Pour une revue de la littérature sur les indicateurs avancés des crises bancaires, voir Bell et Pain (2000, pp. 113–29).

et les superviseurs peuvent prêter plus particulièrement attention aux banques qui ont ce type de modèle lorsqu'une accumulation de prêts immobiliers commerciaux est observée.

69. Pour mesurer le risque de crédit, une approche peut consister à reconstituer les effets d'un événement exogène défavorable, tel qu'une hausse des taux d'intérêt ou un net ralentissement de la demande globale, et donc de la croissance de la production<sup>24</sup>, au moyen d'un modèle macroéconomique quantitatif ou d'une analyse plus qualitative. Les répercussions sur les clients (ménages et entreprises) dépendront alors de leur propre vulnérabilité au moment considéré, celle-ci résultant elle-même de facteurs comme le niveau et la tendance récente des revenus des ménages et des entreprises et le ratio d'endettement des entreprises, en moyenne et par catégorie. Les ménages et les entreprises situés dans le haut de la fourchette de distribution des indicateurs de fragilité mériteraient la plus grande attention puisque ce sont les plus susceptibles de ne pas honorer leurs remboursements de prêts. Les répercussions de la dégradation de la situation financière des entreprises et des ménages (y compris à l'étranger) sur les banques dépendront de la composition des engagements de ces dernières ainsi que du volant de fonds propres dont elles disposent pour faire face à des pertes.

### *Mesures macroprudentielles*

70. Divers outils et instruments macroprudentiels permettent de déjouer les risques détectés dans le cadre de la surveillance systémique. Le régime de fonds propres de Bâle III a introduit des outils pour contenir le risque systémique ; ce sont les volants de fonds propres contracycliques pour les banques d'importance systémique et – dans la mesure où celles-ci sont utilisées à des fins macroprudentielles – de nouvelles exigences de levier et de liquidité harmonisées à l'échelle internationale. Ces outils sont conçus pour limiter les prises de risques excessives en phase d'expansion économique tout en renforçant la résilience du système financier aux chocs en phase de retournement conjoncturel.

71. De même, si les superviseurs observent une rapide accumulation des expositions à l'immobilier lorsque les conditions de marché indiquent un risque de valorisations non tenables, une approche macroprudentielle des risques associés pourrait consister à relever les exigences de fonds propres fondées sur les risques pour les prêts immobiliers détenus par les banques ou à imposer des ratios prêt/valeur maximaux. De même, si le suivi macroéconomique indique que les banques comptent fortement sur des sources de financement potentiellement volatiles, les superviseurs peuvent exiger qu'elles diversifient davantage leurs sources de financement et détiennent des actifs plus liquides.

72. Le développement des approches et des outils macroprudentiels se poursuit à l'échelle internationale. Les priorités portent sur l'établissement d'une définition commune du risque systémique, la détermination et la collecte des données nécessaires au suivi du risque systémique et aux mesures appropriées, ainsi que la mise en place d'outils macroprudentiels et l'évaluation de leur efficacité<sup>25</sup>.

#### 4.2.3 Autres sources d'information

73. Les sources d'information suivantes peuvent également aider le superviseur à détecter les banques fragiles.

<sup>24</sup> De même, il est possible de se faire une idée de la vulnérabilité du système bancaire au risque de marché en simulant l'effet d'une dépréciation du change ou d'une hausse des taux d'intérêt sur le bilan d'un établissement. Cependant, la précision de cette estimation du risque sous-jacent dépend du volume et de la qualité des couvertures hors bilan.

<sup>25</sup> Voir Conseil de stabilité financière, Fonds monétaire international et Banque des Règlements Internationaux (2011, p. 3).

## *Gouvernance et gestion des banques*

74. Des contacts et un dialogue fréquents avec la direction et le conseil d'administration<sup>26</sup> sont importants pour l'efficacité du contrôle bancaire<sup>27</sup>. Dans la mesure du possible, le superviseur doit avoir des contacts réguliers avec les directions de toutes les banques, sans se limiter à celles dont la situation financière est fragile. En discutant avec les responsables exécutifs des stratégies, des programmes, des écarts par rapport aux plans d'activité ou des changements dans la gestion de l'établissement, il peut actualiser et revoir si nécessaire le dispositif prudentiel existant. Il doit aussi examiner avec la direction les mesures prises pour remédier aux faiblesses décelées lors du précédent contrôle sur place.

75. Chaque contrôle sur place doit se conclure par une réunion officielle avec la direction et le conseil d'administration. En fonction du système prudentiel, des circonstances et de la situation de la banque, il peut être utile d'organiser au moins une autre réunion avant le contrôle sur place suivant. Des rencontres fréquentes sont indiquées pour les établissements à problèmes ou dont les activités présentent davantage de risques.

76. Le conseil d'administration peut avoir ou non l'obligation légale de signaler les insuffisances significatives au superviseur. Dans certains pays, le comité d'audit du conseil d'administration doit informer sans délai le superviseur de toute irrégularité dans la gestion de la banque ou de toute infraction à la réglementation bancaire. Qu'il y ait ou non une obligation légale, le superviseur doit convaincre les directions qu'il est préférable de l'informer au plus tôt des problèmes.

77. Outre les contacts formels avec la direction, il est souhaitable que le superviseur instaure un dialogue régulier à différents niveaux hiérarchiques de l'établissement. Il est recommandé d'organiser des réunions avec les banques sur d'autres aspects que leur situation respective, par exemple sur l'évolution de la réglementation ou de l'environnement macroéconomique. Ce dialogue incitera les dirigeants et les administrateurs à communiquer plus volontiers avec le superviseur dès que des questions se posent ou que des problèmes apparaissent.

## *Auditeurs externes*

78. Le superviseur et l'auditeur externe doivent avoir une véritable relation, comprenant des circuits de communication appropriés pour l'échange des informations utiles à l'exercice de leurs missions légales respectives<sup>28</sup>. En effet, l'auditeur externe peut déceler des problèmes avant le superviseur, par exemple dans le cadre d'un contrôle sur place effectué pour le compte de celui-ci ou lors de l'audit légal. Il doit détecter et évaluer les risques d'anomalie significative des états financiers de la banque en tenant compte des complexités des activités bancaires et de la nécessité pour les banques d'avoir un solide système de contrôle. Lorsque des risques significatifs de cette nature sont décelés, l'auditeur externe doit réagir de manière appropriée. Au-delà de cette mission, il peut aussi découvrir des problèmes importants dans le cadre de sa mission d'audit, comme des violations conséquentes des exigences prudentielles qui méritent d'être communiquées au superviseur. C'est pourquoi, en rencontrant périodiquement les auditeurs externes et en suivant régulièrement leurs rapports et leurs courriers, le superviseur peut obtenir une indication précoce de carences présentes dans le système de contrôle ou de domaines présentant un risque élevé au sein de la banque.

79. Pour les petites banques dont le capital est détenu par un petit nombre d'associés ou qui ne sont pas cotées, les audits externes peuvent être particulièrement utiles au superviseur pour le diagnostic précoce des améliorations à apporter à la gestion financière. Les rapports et courriers des auditeurs externes peuvent contenir des informations sur les insuffisances – par exemple des carences des contrôles internes liés à l'information financière – qui peuvent avoir des conséquences non négligeables sur la

<sup>26</sup> Voir Comité de Bâle (2015).

<sup>27</sup> Voir Comité de Bâle (2012e), en particulier les Principes fondamentaux 9 et 14.

<sup>28</sup> Voir Comité de Bâle (2014d).

sécurité et la solidité de l'établissement. Pour les banques plus importantes, ces constats peuvent aussi contribuer à la sécurité et à la solidité du système bancaire.

80. Les rapports et les courriers adressés par l'auditeur externe à la banque et à son conseil d'administration doivent être tenus à la disposition du superviseur au siège de l'établissement. Le superviseur peut éventuellement prendre des dispositions pour recevoir directement copie de ces rapports et courriers. De plus, lorsque la loi le permet, il doit examiner les documents de travail des auditeurs afin de mieux orienter ses ressources et de ne pas exécuter des tâches déjà accomplies. Il doit être également attentif au fait que la capacité de l'auditeur externe de la banque à déceler les insuffisances peut être compromise par un manque d'indépendance, par exemple s'il exécute des prestations de conseil pour la banque dont il est l'auditeur légal.

81. Un dialogue régulier et efficace doit être instauré entre le superviseur et l'organe de contrôle des auditeurs<sup>29</sup>. Dans de nombreux États, cet organe est chargé de la surveillance indépendante de la qualité des audits légaux et des politiques et procédures mises en œuvre par les cabinets d'audit pour garantir cette qualité. Il est donc dans l'intérêt des autorités de contrôle bancaire comme dans celui des organes de contrôle des cabinets d'audit que ces derniers procèdent à des audits de qualité rigoureuse. Un dialogue efficace peut être instauré par des circuits formels (comme des réunions périodiques) et informels (discussions ponctuelles, entretiens téléphoniques...).

### *Contrôle interne et auditeurs internes*<sup>30</sup>

82. Comme pour les audits externes, les superviseurs doivent avoir un accès illimité aux rapports et à tous les autres documents émanant des fonctions de contrôle et d'audit internes. Ils doivent les examiner à intervalles réguliers, au moins lors de chaque contrôle sur place, mais de préférence plus souvent.

83. Les auditeurs internes rendent généralement compte au conseil d'administration ou à l'un de ses comités. Le superviseur doit clairement indiquer que les administrateurs et la direction de la banque sont censés lui relayer immédiatement toute information émanant des auditeurs internes concernant des carences importantes. Cependant, le superviseur doit aussi rencontrer périodiquement les auditeurs internes de la banque pour évoquer, notamment, les principaux domaines de risques détectés par la fonction d'audit interne et pour comprendre les mesures d'atténuation des risques prises par la banque pour remédier aux insuffisances détectées. Dans certains États, le superviseur fait appel à la fonction d'audit interne des banques de moindre importance pour examiner un risque précis.

### *Coopération avec les autres autorités de contrôle et instances connexes*

84. Les superviseurs doivent être en communication étroite avec les autres instances nationales intéressées par la situation financière de la banque ; en général, ce sont la banque centrale, l'autorité de résolution, L'assureur des dépôts, le gouvernement/le ministère des Finances, les autorités de régulation, les autorités de tutelle des secteurs des valeurs mobilières et de l'assurance et l'organe de surveillance des systèmes de paiement. Même si la banque centrale n'exerce pas de fonction de contrôle bancaire, le superviseur doit communiquer avec ses agents compétents en la matière, tels ceux qui sont responsables de la politique monétaire et de la politique de change, des systèmes de paiement et de la stabilité financière. Il doit communiquer avec les superviseurs étrangers concernant les banques qui ont des activités à l'étranger par le biais de collèges d'autorités de superviseurs<sup>31</sup> ou de contacts bilatéraux.

<sup>29</sup> Voir note 22.

<sup>30</sup> Voir Comité de Bâle (2012d), Principe 7 et paragraphes associés, qui développent la notion de couverture adéquate par la fonction d'audit interne des questions d'intérêt réglementaire comme l'adéquation des fonds propres, la liquidité, les déclarations aux autorités de contrôle et les notifications internes ; et Partie B consacrée aux relations entre l'autorité de contrôle et la fonction d'audit interne, en particulier le paragraphe 77.

<sup>31</sup> Voir Comité de Bâle (2014f).

85. Dans certains pays, les superviseurs et ces diverses instances signent couramment des protocoles d'accord précisant la nature des informations à communiquer et la protection qui s'y rattache. Ces protocoles sont particulièrement importants lorsque ces instances se situent hors de la sphère habituelle des autorités de contrôle, par exemple dans le cas d'organismes privés de protection des dépôts, où la confidentialité des données est un aspect dont il faut tenir compte. Toutefois, la signature d'un protocole ne doit pas être considérée comme la seule solution s'il existe des moyens pratiques d'échanger rapidement des informations.

86. En ce qui concerne l'échange d'informations entre les superviseurs de différents pays, les superviseurs sont partagés sur l'intérêt d'un protocole d'accord lorsque la loi ne l'impose pas. En effet, sa négociation demande du temps et peut donner lieu à un juridisme excessif, qui gêne la communication au lieu de la faciliter. Cela étant, de nombreux pays ont jugé utile d'y avoir recours pour définir le cadre d'une coopération mutuelle. Quelle que soit la formule retenue, elle doit permettre l'échange d'informations dans les circonstances les plus difficiles, notamment en période de graves problèmes bancaires.

87. Tous les EBIS<sup>m</sup> ont des groupes de gestion de crise<sup>32</sup> dont la mission est d'élaborer les stratégies et plans de résolution privilégiés à l'échelle du groupe, des évaluations de la résolubilité et des accords de coopération pour coordonner l'échange international d'informations nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de résolution privilégiée. Certains États ont également mis en place des groupes de gestion de crise pour les EBIS<sup>i</sup>. Outre les groupes de gestion de crise, des États ont mis en place des « collèges de résolution » chargés des questions de planification de la résolution des groupes bancaires ayant des activités internationales. En général, les groupes de gestion de crise et les collèges de résolution sont chargés de coordonner et de valider les plans de résolution, mais selon les États, l'évaluation des plans de redressement peut incomber aux groupes de gestion de crise, à des collèges de superviseurs ou à un autre organe (par exemple un collège de résolution), voire être partagée entre ces groupes.

### *Signaux de marché*

88. Les signaux de marché, par exemple les informations publiées dans la presse ou les notes de crédit externes, apportent d'utiles informations sur la situation d'une banque et son évolution possible. Le superviseur doit faire preuve de circonspection vis-à-vis de ces sources qui ne sont pas toujours parfaitement fiables bien qu'elles donnent souvent des indications méritant l'analyse.

#### 4.2.4 Systèmes de notation prudentielle

89. De nombreuses autorités de contrôle bancaire appliquent un système de notation prudentielle pour exprimer sous forme numérique les risques auxquels une banque est exposée et leurs possibles incidences prudentielles. Ce système offre l'avantage de former un cadre structuré et complet. Les données quantitatives et qualitatives sont collectées et analysées systématiquement et la surveillance se concentre sur les écarts par rapport à la « normale ». Dans de nombreux pays, les superviseurs se montrent plus vigilants avec les banques dont la note est inférieure à un certain niveau. Ce système identifie les banques les plus susceptibles de connaître des problèmes ultérieurs, ce qui aide à mieux orienter les ressources prudentielles. Il est souhaitable que les notes prudentielles servent de base aux mesures prises par le superviseur, qui peuvent cibler des problèmes précis (médiocre qualité des actifs, gestion insuffisante du risque de crédit, rentabilité insuffisante...) ou la situation générale de la banque.

90. Bien qu'ils soient diversement appelés et qu'ils ne comportent pas tous les mêmes composantes, les systèmes de notation prudentielle couvrent généralement de nombreux facteurs communs. Ils comprennent en particulier une appréciation qualitative sur le conseil d'administration et la direction de la banque, notamment sur le bien-fondé de leur stratégie et la qualité des systèmes de gestion des risques et de contrôle interne. Ces appréciations qualitatives entrent dans l'évaluation prospective des risques de

<sup>32</sup> Voir Conseil de stabilité financière (2014b, Caractéristique essentielle 8) et Comité de Bâle (2014f).

crédit, de liquidité, de marché, de taux d'intérêt, du risque opérationnel et d'autres risques importants et de leurs implications pour les résultats et l'adéquation des fonds propres.

91. En dressant un tableau complet du profil actuel et futur des établissements, le système de notation prudentielle doit mettre en lumière leurs forces, leurs faiblesses et leurs risques principaux. La note attribuée à chaque composante (comme le risque de crédit, l'adéquation des fonds propres, la rentabilité) doit tenir compte de toutes les informations disponibles, ainsi que du bien-fondé des mesures d'atténuation des risques d'une banque et de la qualité de ses systèmes de gestion des risques et de contrôle interne. Les indicateurs basés sur des informations quantitatives, qui font souvent appel à une analyse de groupes d'établissements comparables, peuvent être contextualisés avec les informations qualitatives. Les superviseurs peuvent ainsi se concentrer sur les banques atypiques. L'existence d'un dispositif de notation prudentielle n'interdit pas de décider ponctuellement de recueillir et d'analyser des données spécifiques extérieures au dispositif.

92. Le système de notation prudentielle doit combiner de manière cohérente les informations et les analyses du contrôle sur site et hors site. Les inspecteurs travaillant sur place doivent être rapidement informés des signes de fragilité de telle ou telle banque et attirer l'attention de leurs collègues travaillant sur pièces sur les domaines, les banques ou les activités pouvant présenter des insuffisances. Le recours à un cadre méthodologique commun devrait permettre une coopération plus étroite entre les superviseurs sur site et hors site.

93. Le cadre méthodologique qui sous-tend le système de notation prudentielle doit permettre une approche prospective du contrôle faisant appel à des interventions précoces. Celles-ci doivent viser à corriger, ou au moins à réduire, les insuffisances détectées afin de prévenir une nouvelle dégradation de la situation pouvant à terme compromettre la viabilité de la banque. Les superviseurs doivent être particulièrement attentifs aux insuffisances en matière de gouvernance et de gestion des risques, car ce sont souvent des indicateurs avancés du futur profil de risques d'une banque. Les carences importantes dans ces domaines doivent donc donner lieu à une intervention prudentielle rapide.

## Partie II. Traitement des banques fragiles

### 5. Plans d'urgence et de redressement

#### 5.1 Planification des interventions d'urgence ciblant les banques fragiles

94. Il est recommandé que lorsqu'une banque s'approche de la défaillance, le superviseur prépare, en concertation avec l'autorité de résolution, des plans d'urgence détaillés et exhaustifs afin de pouvoir réagir promptement aux difficultés de la banque. Ces plans peuvent faire appel à un large éventail d'outils d'intervention précoce que le superviseur peut utiliser pour détecter et traiter les banques fragiles, y compris les pouvoirs conférés par la loi et la capacité à exercer une pression morale. Lorsqu'il établit ses plans, le superviseur doit avoir pleinement conscience des limites de ces pouvoirs et de leurs capacités.

95. Un plan d'urgence doit couvrir un large éventail de scénarios allant des difficultés rencontrées par une grande banque d'importance systémique au déclin d'une banque de moindre importance qu'il est possible de gérer avec des perturbations minimales. Des problèmes systémiques peuvent se poser en cas de défaillance simultanée de plusieurs petites banques ou lorsqu'une petite banque a une position cruciale sur un segment de marché.

96. Le niveau de protection systémique à apporter est une question politique qui appartient aux autorités compétentes, notamment le gouvernement et la banque centrale. Pour les banques non systémiques, le superviseur et l'autorité de résolution doivent déterminer à un stade précoce s'il est nécessaire d'établir un plan de résolution individuel et détaillé comprenant une évaluation de la résolvabilité ou si un éventail de scénarios généraux est suffisant.

97. Le plan d'urgence doit être établi en suivant une approche fondée sur le risque et faire l'objet de tests réguliers. De manière générale, il doit répondre aux objectifs impliqués par les actions suivantes :

- mécanismes avertissant le superviseur de la fragilité d'une banque ou de problèmes systémiques ;
- pouvoir décisionnel relatif à la détection et à l'évaluation d'un établissement fragile (c'est-à-dire à quel stade l'intervention du superviseur doit-elle passer de la surveillance normale à une supervision quotidienne plus intensive ?) ;
- dispositions concernant l'examen immédiat des problèmes avec le conseil d'administration et la direction de l'établissement ;
- dispositions relatives à une évaluation approfondie, prévoyant si nécessaire le recours à des experts indépendants ;
- dispositions relatives à la communication des conclusions de cette évaluation précisant ses destinataires, au sein de l'instance de contrôle et ailleurs ;
- responsabilités du choix de la marche à suivre par le superviseur ;
- moyens de communication et de coordination des mesures prudentielles avec les autres parties concernées (en particulier les autorités de résolution, les ministères des Finances et les banques centrales) ;
- coordination interne entre les services compétents ;
- dispositions relatives aux annonces publiques éventuelles et, le cas échéant, à la gestion ultérieure des informations rendues publiques ;
- incompatibilité potentielle avec les objectifs du gouvernement et des autres instances compétentes et solutions envisageables ;

- mécanismes de suivi des résultats et, s'il y a lieu, de modulation de l'action prudentielle ;
- ressources financières et humaines adéquates pour un contrôle étroit, comprenant des dispositions relatives à la coordination d'un processus continu de planification de la résolution, d'évaluation de la résolvabilité et de contribution à celui-ci.

98. Outre les informations financières, le superviseur doit pouvoir accéder rapidement à un ensemble de données non financières sur la banque : structure juridique et organisationnelle, participation aux systèmes de paiement, etc. Une partie de ces informations doit être conservée par le superviseur, les autres (essentiellement les données opérationnelles qui changent fréquemment) par la banque.

99. Le superviseur doit être investi de pouvoirs d'intervention précoce qui lui permettent d'intervenir lorsqu'un établissement connaît de graves difficultés financières, mais avant que sa viabilité ne soit irrémédiablement compromise. Si toutefois ces mesures ne parviennent pas à rétablir la viabilité financière de l'établissement, une autorité de résolution devra peut-être procéder à sa résolution.

## 5.2 Plans de redressement

100. Le superviseur doit veiller à ce que les établissements eux-mêmes, en particulier ceux dont l'importance est systémique, aient un plan réaliste pour faire face aux périodes de tensions imprévues, notamment aux épisodes qui menaceront gravement leur viabilité. Un plan de redressement est une forme particulière de plan d'urgence. Il doit faire partie intégrante du dispositif ordinaire de gestion des risques d'un établissement bancaire et de ses procédures de gestion des fonds propres et de la liquidité. Il est établi par la banque afin de déterminer les solutions possibles pour rétablir sa solidité financière ou sa viabilité en cas de tension grave. Le superviseur doit examiner le plan de redressement dans le cadre du processus prudentiel global, en évaluant sa crédibilité et sa faisabilité, ainsi que les résultats et la cohérence des scénarios de tensions utilisés par différentes banques (voir annexe 3 pour plus d'informations). Ce travail doit être conduit en étroite coopération avec les autorités de résolution.

101. Le plan de redressement doit décrire la stratégie et l'organisation de la banque ainsi que les mesures possibles pour rétablir sa solidité financière et sa viabilité en cas de tensions, en particulier en cas d'insuffisance des fonds propres et de problèmes de liquidité. Il doit également prévoir des procédures de gouvernance fiables et des indicateurs d'alerte précoce dont les seuils de déclenchement garantissent l'exécution des mesures de redressement en temps opportun et la continuité des services critiques (par exemple, procédures internes, systèmes informatiques et systèmes de compensation et de règlement fonctionnels, et contrats avec les fournisseurs et les salariés permettant la continuité de l'exploitation). Il est important que le superviseur incite les banques à réfléchir aux moyens qui permettraient de gérer des difficultés financières plus générales.

102. Les plans de redressement doivent être mis à jour au moins une fois par an et plus souvent en cas de modification importante du modèle économique ou de la structure de l'établissement. Les banques doivent tester l'éventail de leurs solutions de redressement en sélectionnant celles qui sont appropriées dans les différents scénarios de tensions établis par les autorités et impliqués par leur modèle économique et leur profil de risque. Les autorités doivent pouvoir exiger que les banques appliquent des mesures de redressement sans attendre que leur viabilité soit irrémédiablement compromise.

103. Autre point important : en cas de difficultés financières quelles qu'elles soient (en particulier si elles sont connues ou suspectées par le marché), la banque doit pouvoir disposer de liquidités suffisantes pour honorer ses obligations pendant la période d'assainissement. Elle doit donc élaborer un plan de liquidité d'urgence efficace et détaillé (dans certains pays, les plans de financement ou de liquidité d'urgence forment la base des options de rétablissement de la liquidité des établissements). Ce plan doit, au minimum, prévoir une solution à une crise de liquidité déclenchée par une perte de confiance dans l'établissement lui-même. Il doit anticiper que la banque peut éprouver des difficultés à refinancer ses passifs et montrer comment, dans cette hypothèse, elle continuerait à honorer ses obligations pendant un délai raisonnable. Le superviseur doit demander et régulièrement examiner les plans de financement

d'urgence des banques (ou les plans de rétablissement de la liquidité) qui prévoient ou activent de nouvelles sources de financement, permettent de lever des fonds à bref délai ou prévoient des cessions ou des titrisations d'actifs. Ces plans doivent être intégrés aux plans de redressement de l'établissement et conformes à ceux-ci.

## 6. Actions correctives

104. Les actions correctives sont les mesures exigées par le superviseur pour remédier aux insuffisances et modifier le comportement d'une banque fragile. Elles peuvent être mises en œuvre par la banque sous la surveillance informelle du superviseur ou, si nécessaire, par une intervention formelle de celui-ci. Les instruments de résolution appliqués par les autorités de résolution, analysés à la section 7, sont déployés lorsque la défaillance est imminente au regard des normes de non-viabilité en vigueur dans le système juridique. Elles impliquent généralement une intervention plus musclée du superviseur et une modification de la structure juridique et capitalistique de la banque. Un diagramme de flux est présenté à l'annexe 2 pour aider le superviseur.

105. En temps normal, ce n'est pas au superviseur, mais au conseil d'administration et à la direction d'une banque qu'il incombe de déterminer comment celle-ci doit résoudre ses problèmes. Toutefois, si une banque se livre à des pratiques imprudentes ou manque à ses obligations légales ou à d'autres impératifs prudentiels fondamentaux, par exemple en ce qui concerne l'adéquation des fonds propres ou la liquidité, le superviseur doit être investi de pouvoirs aptes à lui imposer d'appliquer les actions correctives nécessaires et l'obligation légale de s'assurer de leur mise en œuvre. Sa mission consiste à accompagner et à guider la banque dans son assainissement conformément aux objectifs prudentiels communément admis : stabilité financière, perturbations minimales pour les déposants et autres contreparties et, dans de nombreux pays, soutien à l'activité économique. Le superviseur doit être doté de pouvoirs d'intervention précoce – par exemple exiger une révision réaliste de la stratégie d'entreprise de la banque – même si les insuffisances détectées n'ont pas encore entraîné de violation des exigences légales ou prudentielles.

106. Les actions correctives à envisager doivent être fonction de l'ampleur et du stade de fragilité de la banque. Exemple :

- Les indicateurs d'actions correctives précoces doivent être basés sur les niveaux de fonds propres et de liquidité réglementaires, les résultats des tests de résistance, les carences en matière de gestion des risques et les indicateurs de marché. Cependant, ils ne doivent pas contraindre les autorités à appliquer automatiquement des mesures correctives précoces car en principe, celles-ci doivent procéder à un examen complet de la situation de l'établissement.
- Les actions correctives exigées vont du contrôle prudentiel renforcé aux restrictions à l'expansion et aux dividendes, des mesures étant prises dès les premiers stades de la fragilité financière.
- Les mesures les plus strictes – au rang desquelles l'interdiction frappant l'expansion, la distribution de fonds propres, les levées de fonds et les cessions d'actifs – s'appliqueraient généralement aux banques les plus fragilisées.

### 6.1 Principes généraux des actions correctives

107. La section 2.2 énonce les grands principes régissant le traitement des banques fragiles. En substance, la mise en œuvre des actions correctives doit prendre en compte les éléments suivants :

- **Réalisation des objectifs prudentiels**, notamment stabilité financière et protection des déposants ;

- **Action corrective immédiate.** La banque et le superviseur doivent intervenir rapidement pour éviter que les problèmes ne s'aggravent et n'accroissent la fragilité financière de l'établissement ;
- **Implication de la direction.** La direction de la banque doit s'impliquer dans le plan d'actions, faute de quoi son remplacement doit être envisagé.
- **Proportionnalité.** Les actions correctives doivent être adaptées aux circonstances et à la gravité du problème.
- **Exhaustivité.** Le plan d'actions correctives doit traiter à la fois les causes et les symptômes de la fragilité.

## 6.2 Exécution des actions correctives

### 6.2.1 Évaluation de la nature et de la gravité de la fragilité

108. L'établissement d'un plan d'actions correctives requiert une évaluation approfondie de la nature et de la gravité du problème. Au moment où il détecte une fragilité, le superviseur doit déterminer qui procédera à l'évaluation et selon quelles modalités. Il doit cerner les causes, l'ampleur et la nature des difficultés et déterminer si la liquidité et la solvabilité vont poser un problème immédiat.

109. Il arrive que le conseil d'administration, la direction de la banque et le superviseur soient en désaccord sur la nature et la gravité des difficultés. Une évaluation sur place est souvent le meilleur moyen d'apprécier l'étendue et la nature des problèmes. En effet, certains établissements peuvent dissimuler leurs difficultés les plus graves, de sorte que seul un travail sur place permettra de les déceler. L'évaluation sur place peut également permettre d'aller au-delà des symptômes et de découvrir les causes profondes de la fragilité. En fonction des circonstances, le superviseur peut solliciter le concours d'auditeurs externes et d'autres experts indépendants.

110. Une partie essentielle de l'évaluation consiste à déterminer la situation actuelle et prévisionnelle de la banque en matière de liquidité et de fonds propres et à évaluer ses plans d'urgence et de redressement.

111. Pour apprécier les perspectives d'insolvabilité, il convient d'estimer la juste valeur des actifs nets de la banque. Il faut donc, à cet effet, estimer correctement la qualité des prêts, la proportion des créances dépréciées et la possibilité de réaliser les sûretés, et déterminer si les prêts improductifs ont été dûment comptabilisés et provisionnés. Il est en outre indispensable d'évaluer le montant des prêts consentis à des parties liées et de mesurer prudemment la juste valeur des actifs « difficiles à évaluer » et des produits financiers complexes détenus dans le portefeuille de négociation ou autrement comptabilisés à la juste valeur<sup>33</sup>. Côté passif, l'évaluation doit vérifier que les valeurs comptabilisées sont exactes (par exemple par référence aux passifs mesurés à la juste valeur au compte de résultat), que tous les engagements ont été constatés et que tous les éléments hors bilan sont connus et maîtrisés. Elle doit également couvrir les effets des mécanismes de compensation, notamment avec déchéance du terme.

112. Une évaluation précise de la juste valeur de l'actif net de la banque doit permettre de déterminer les mesures requises. Toutefois, même si la valeur de l'actif net est positive, des problèmes de solvabilité peuvent survenir à court terme.

113. L'évaluation de la liquidité doit se fonder sur l'analyse de la trésorerie à long terme de la banque afin de déterminer les entrées et sorties de fonds effectives. Les asymétries potentielles en conditions normales et en période de tensions doivent être prises en compte afin de s'assurer que la banque disposera d'un montant suffisant d'actifs liquides non grevés et de qualité pour couvrir ces asymétries. De plus, le superviseur doit connaître le délai de survie de la banque dans différents scénarios compte tenu

<sup>33</sup> Exemples : instruments financiers comptabilisés à la juste valeur selon l'option de juste valeur et titres comptabilisés à la juste valeur par le biais du résultat global.

des obstacles tels que les restrictions aux transferts de liquidité à l'intérieur des groupes internationaux (mesures de cantonnement par exemple).

114. Lorsque le superviseur perçoit une menace immédiate et significative d'illiquidité ou d'insolvabilité, une action corrective immédiate et une étroite coopération avec les autorités de résolution sont essentielles. En revanche, lorsque les contraintes, financières ou d'une autre nature, auxquelles la banque est soumise sont jugées réelles mais non immédiates, elle dispose d'une plus large panoplie d'interventions, pouvant comprendre un « suivi étroit » pour mieux évaluer les conditions et inciter l'établissement à adopter des mesures correctives adéquates.

## 6.2.2 Éventail des actions correctives

115. Face à des banques fragiles, les superviseurs disposent généralement d'un ensemble d'instruments diversifiés allant du pouvoir d'exiger des mesures spécifiques de la banque pour atténuer les fragilités à l'interdiction des activités qui risquent de les aggraver. Les superviseurs doivent disposer de moyens efficaces pour traiter les problèmes de gestion et être notamment investis du pouvoir de faire remplacer les actionnaires majoritaires, les administrateurs et les dirigeants ou de restreindre leurs pouvoirs. Les paragraphes qui suivent présentent quelques mesures correctives qu'ils doivent pouvoir appliquer, leur application à des problèmes précis étant analysée à la section 6.3.

### *Pouvoirs sur la gouvernance*

- Enjoindre à la banque d'améliorer sa gouvernance, ses contrôles internes et son système de gestion des risques
- Exiger qu'elle soumette un plan d'actions correctives
- Exiger l'activation des plans de redressement
- Exiger des modifications de la structure juridique du groupe bancaire en étroite concertation avec les autorités de résolution
- Révoquer des administrateurs et des dirigeants
- Limiter les rémunérations (y compris les jetons de présence et les primes) versées aux administrateurs et aux dirigeants, y compris étudier la nécessité éventuelle d'une reprise des rémunérations
- Imposer l'obtention de l'autorisation du superviseur préalablement à tout investissement ou engagement important ou passif éventuel

### *Pouvoirs sur les disponibilités*

- Demander des injections de capitaux aux actionnaires et à de nouveaux investisseurs
- Demander l'émission de nouveaux emprunts/obligations, le refinancement des passifs ou une ligne de crédit sécurisée

### *Pouvoirs sur les droits des actionnaires*

- Suspending tout ou partie des droits des actionnaires, droits de vote compris
- Interdire la distribution de dividendes ou d'autres retraits effectués par les actionnaires
- Nommer un administrateur provisoire
- Fusions et acquisitions (voir section 6.2.3)

## *Pouvoirs sur les activités et l'expansion de la banque*

- Exiger que la banque renforce ou modifie ses plans de fonds propres et de liquidité ainsi que ses plans stratégiques
- Restreindre les concentrations ou l'expansion des activités de la banque
- Réduire les activités et cessions d'actifs, y compris les fermetures de succursales nationales ou étrangères
- Interdire ou limiter certains métiers, produits ou clients (limites de concentration comprises)
- Exiger un provisionnement immédiat ou renforcé des actifs de qualité douteuse et de ceux qui ne sont pas comptabilisés à la juste valeur

### 6.2.3 Fusions et acquisitions

116. Lorsqu'une banque ne peut remédier seule à ses fragilités, elle doit envisager une solution relevant du secteur privé. Cette solution peut être une fusion ou acquisition car même défallantes, les banques sont convoitées par les investisseurs, en particulier par les établissements financiers, attirés par la valeur intrinsèque de leur fonds de commerce<sup>34</sup>.

117. Les dispositions en vue d'une fusion ou d'une acquisition doivent être prises tôt, c'est-à-dire avant la défaillance de la banque et sa résolution ; elles doivent en outre être facilitées par le superviseur. Dans certains cas, les propriétaires et certains créanciers peuvent être contraints de faire des concessions pour séduire les acquéreurs. Ces derniers doivent disposer de fonds propres suffisants pour acheter et gérer le nouvel établissement et d'une équipe de direction capable de mener à bien un plan de restructuration. Si l'acquéreur est un établissement étranger, le superviseur aura des préoccupations supplémentaires, portant par exemple sur la législation et la réglementation des États étrangers concernés. Il devra également être en contact étroit avec les superviseurs étrangers afin de s'informer sur l'acquéreur et ses activités.

118. Les autorités doivent garder à l'esprit que même lorsque tout va bien, les fusions et acquisitions ne sont pas faciles pour les établissements concernés, les difficultés pouvant résulter notamment de cultures d'entreprise différentes, de l'incompatibilité des systèmes informatiques ou de la nécessité de procéder à des licenciements. Dans tout plan de fusion, l'intégration des personnels et des systèmes d'information doit être soigneusement réfléchie.

119. L'acquéreur intéressé doit bien comprendre les problèmes de la banque fragile et leurs origines. De son côté, celle-ci doit donner des informations complètes et exactes à tous les acquéreurs potentiels, bien que la transmission de ces informations doive parfois s'opérer en plusieurs étapes et dans le cadre de stricts accords de confidentialité. Dans les pays où la loi le permet, cette transmission peut être effectuée en coopération avec les superviseurs. Restreindre l'accès à l'information risque de décourager les acquéreurs potentiels et de les conduire à demander davantage de concessions aux instances réglementaires ou à la banque concernée. Bien que l'accès à l'ensemble des informations puisse conduire l'établissement intéressé à couper court au projet de fusion ou d'acquisition, cette situation est préférable à une reprise inconsidérée, pouvant engendrer de graves difficultés pour l'acquéreur. Les autorités doivent veiller à ce qu'en réglant un problème, la stratégie appliquée n'en crée pas un autre (plus grave) ultérieurement.

120. D'autres considérations entrent en ligne de compte. Les propriétaires d'une banque fragile qui cherchent à vendre leurs parts pour limiter leurs pertes personnelles attachent généralement peu d'importance à l'identité des repreneurs potentiels. Il existe alors un risque que ces derniers soient moins intéressés par les activités bancaires de l'établissement que par son statut juridique et son immatriculation.

<sup>34</sup> Les avantages immatériels peuvent résider notamment dans l'accès instantané à un segment de marché, l'acquisition d'un ensemble de dépôts attractifs et un réseau de distribution financier pour un investissement minimum.

Il est possible que ces acquéreurs souhaitent se servir de la banque à des fins condamnables (blanchiment d'argent par exemple) ou pour d'autres activités risquant de compromettre sa survie. En vertu des Principes fondamentaux, les superviseurs sont tenus de vérifier la fiabilité de tout nouvel actionnaire et sont habilités à refuser des candidats. Ils ne doivent pas hésiter à user de ces pouvoirs.

121. Une solution de type fusion-acquisition présente divers avantages :

- elle permet de poursuivre les activités d'une banque défaillante et préserve la valeur des actifs (ce qui réduit le coût supporté par les pouvoirs publics ou L'assureur des dépôts) ;
- elle atténue les répercussions sur les marchés, car la clientèle de la banque défaillante ne subit pas d'interruption des services.

122. Lors d'une fusion-acquisition, le superviseur doit suivre de près les problèmes de la banque reprise et veiller à ce que la direction de la nouvelle entité leur accorde toute l'attention voulue.

#### 6.2.4 Incitations pour des mesures correctives en temps opportun et prévention de l'attentisme

123. Face à une banque fragile, il est essentiel que les actions correctives soient prises rapidement. En effet, l'expérience internationale montre que les problèmes des établissements bancaires peuvent s'aggraver rapidement s'ils ne sont pas traités rapidement. Or il est souvent arrivé que les conseils d'administration, les directions, les actionnaires et les superviseurs eux-mêmes diffèrent les actions correctives appropriées.

124. La cause la plus simple de cette inaction est que toutes les parties en présence peuvent hésiter de bonne foi à prendre des mesures pour remédier à la situation dans l'espoir que les problèmes se corrigeront d'eux-mêmes. Il arrive aussi que des personnalités politiques ou des groupes d'intérêts exercent des pressions explicites ou implicites sur le superviseur pour qu'il retarde son action. C'est pourquoi les normes internationales (telles que les Principes fondamentaux du Comité de Bâle) recommandent aux pays de se doter de textes législatifs ou réglementaires garantissant que le superviseur prendra promptement les mesures qui s'imposent pour faire face aux problèmes rencontrés<sup>35</sup>.

125. Il est donc important de créer des incitations pour amener le superviseur à prendre des mesures précoces et décisives face à des indications de dégradation importante de la situation des établissements financiers. À défaut d'incitations de ce type, le superviseur risque de ne pas intervenir assez rapidement pour prévenir une nouvelle dégradation financière ou une défaillance. De plus, celui-ci doit compléter son analyse centrée sur l'établissement bancaire par une perspective macroprudentielle en communiquant avec les autorités macroprudentielles lorsque les autorités sont séparées ; il doit aussi être encouragé à exiger des mesures appropriées de tous les établissements contrôlés dès que la banque fragile donne des signes de menace pour la stabilité financière.

126. Le superviseur doit pouvoir agir préventivement lorsqu'une fragilité est détectée au sein d'une banque sans attendre qu'un seuil soit franchi. Les mesures doivent être adaptées à la situation. Même en l'absence de stipulation quant au délai d'intervention du superviseur lorsqu'il détecte un problème, il est en principe préférable d'agir aussi vite que possible pour prévenir l'aggravation du problème. Une décision de non-intervention dans un cas précis et les raisons qui la motivent doivent être documentées au même titre que les décisions d'intervention. Lorsqu'une banque atteint le seuil de non-viabilité (c'est-à-dire qu'elle n'est plus viable ou risque de ne plus l'être et que les actions de redressement notées plus haut n'offrent aucune perspective de succès raisonnable), le superviseur et, le cas échéant, l'autorité de résolution, doivent agir de manière décisive en vue du retour à la viabilité de la banque défaillante ou de sa résolution ordonnée car une intervention en temps opportun est essentielle lorsque les actions de redressement ci-dessus ont été épuisées. La Caractéristique essentielle 3.1 souligne que le régime de résolution doit permettre une ouverture rapide de la procédure de résolution avant que l'établissement

<sup>35</sup> Voir Comité de Bâle (2012e), en particulier les Principes fondamentaux 1 et 11.

financier ne présente un actif net négatif et ne voit se tarir ses fonds propres. Des normes claires ou des indicateurs de non-viabilité adaptés doivent être établis pour aider à décider si un établissement remplit les conditions d'une procédure de résolution.

127. Dans certains pays, la législation prescrit que le superviseur doit agir avec diligence dans toutes les situations et qu'un manquement à cette obligation l'expose à des critiques officielles ou engage même sa responsabilité financière vis-à-vis des parties lésées, comme les déposants. Ce type de prescriptions sert à souligner la nécessité d'une intervention précoce et efficace du superviseur, d'un mécanisme clair pour traiter les banques qui s'approchent du seuil de non-viabilité et de mesures décisives lorsque la viabilité d'une banque est irrémédiablement compromise.

128. Dans certaines circonstances, le superviseur peut avoir une certaine latitude quant au déclenchement d'une intervention précoce, même lorsque l'intervention rapide est la norme. Mais cette décision ne doit intervenir qu'après une évaluation approfondie des probabilités de redressement, elle doit être approuvée à des niveaux hiérarchiques élevés et faire suite à une analyse explicite des conséquences (en particulier pour les fonctions économiques critiques) d'une absence de redressement de la banque. Une solution équilibrée associerait des règles organisant les mesures prudentielles acceptables convenues à l'avance, qui protègent le superviseur d'une ingérence excessive dans le processus décisionnel, à une marge d'appréciation en fonction des circonstances. Dans tous les cas, le superviseur doit au minimum établir un processus structuré de gouvernance interne visant à garantir que les décisions discrétionnaires sont prises à un niveau approprié à l'importance du problème et qu'elles sont clairement motivées. En cas de franchissement de seuils d'alerte précoce, ce processus doit aussi permettre de garder trace des raisons conduisant à différer ou atténuer les mesures normalement prises dans ces situations. Indépendamment de la flexibilité qui peut avoir été appliquée par son intervention précoce, le superviseur ne doit pas tarder à déterminer si une banque est défaillante ou risque la défaillance ; il doit aussi informer rapidement les instances connexes lorsqu'il juge peu probable que d'autres mesures correctives seront prises pour rétablir la viabilité de la banque. Dans ces circonstances, la procédure de résolution doit être ouverte rapidement.

#### 6.2.5 Gradation des actions correctives et des ressources du superviseur

129. Les actions correctives induisent une ingérence variable dans la conduite des affaires d'une banque. Les mesures appliquées par un superviseur dépendent de la nature et de la gravité des difficultés rencontrées par l'établissement et de la volonté de coopération de sa direction.

130. Habituellement, en présence de problèmes de faible gravité, le superviseur est prêt à user de méthodes informelles et d'actions correctives moins intrusives, surtout si la direction se montre coopérative et prend sans délai des mesures énergiques pour régler ses problèmes. Le superviseur doit suivre l'avancement de ces mesures, y compris, le cas échéant, celles qui résultent des plans de redressement.

131. Face à des difficultés plus graves ou à un manque de coopération, le superviseur peut être amené à prendre des mesures officielles pour faire appliquer ses recommandations. Ces mesures s'imposent à la banque et leur non-respect est sanctionné. En fonction de la réglementation nationale, elles pourront revêtir la forme d'une mise en demeure précisant les mesures à prendre par la banque ainsi que les délais correspondants ou d'une notification formelle (ordonnance de cessation) enjoignant la banque et/ou ses responsables de mettre fin à une pratique ou à une infraction. Dans certains pays, ces ordonnances

peuvent être également adressées aux parties affiliées à la banque comme ses comptables ou ses auditeurs afin de prévenir ou de faire cesser les violations ou les pratiques trop risquées ou impropres<sup>36</sup>.

132. Des actions correctives plus rigoureuses doivent être envisagées en cas d'aggravation du risque de défaillance. Dans ce cas, une étroite coopération avec les autorités de résolution est nécessaire. Le superviseur peut alors interdire à la banque toute cession et tout paiement afin de prévenir ou de limiter la dispersion des actifs. Pour éviter que de nouveaux clients ne soient lésés, l'établissement peut se voir ordonner de n'accepter que les paiements destinés à rembourser une dette envers lui-même, à moins qu'un système de garantie des dépôts ne prévoit le remboursement intégral des parties.

133. La gradation des actions correctives implique une intensification du contrôle. Elle a donc des incidences sur les ressources et sur les coûts du superviseur dont il faut tenir compte. Cependant, en aucun cas un manque de moyens ne doit être une cause d'inaction. Conformément aux Principes fondamentaux, le superviseur doit veiller à ce que son budget opérationnel couvre les coûts supplémentaires liés aux actions correctives, à savoir les honoraires des avocats et des conseils. Il doit également préciser dans ses plans d'intervention d'urgence (section 5.1) comment il compte se procurer, si nécessaire, des ressources humaines et financières additionnelles.

#### 6.2.6 Établissement d'un plan d'actions correctives

134. Lors de l'établissement d'un plan d'actions correctives, il est judicieux de donner la priorité aux fragilités les plus préoccupantes. Cependant, un plan coordonné traitant simultanément diverses insuffisances peut s'avérer nécessaire, car les problèmes sont fréquemment liés.

135. Le plan d'actions doit donc comprendre un train de mesures correctives qui ne traitera pas seulement les « symptômes », mais aussi les « causes ». Étant donné qu'une mauvaise gestion contribue souvent aux problèmes de la banque, il doit aussi prévoir une évaluation des capacités de la direction.

136. Dans le cadre de son plan d'actions, la banque doit être tenue d'élaborer un plan de fonds propres et d'exploitation détaillé, exposant comment elle va assainir sa situation. Ce plan doit faire apparaître les projections de résultat, de dividendes, d'actif, de passif, de fonds propres, d'actifs non productifs et de passation de prêts en pertes, calculées de manière prudente.

137. La mobilisation du conseil d'administration et, en dernier ressort, des principaux actionnaires de la banque est déterminante pour le succès du plan d'actions. Il est important que le superviseur instaure un dialogue franc et ouvert avec les administrateurs, et particulièrement avec les principaux actionnaires, afin de s'assurer de leur engagement à l'égard de la banque, et notamment de la possibilité qu'ils injectent rapidement des capitaux supplémentaires ou trouvent de nouveaux actionnaires.

138. À l'évidence, si la direction doit s'employer à redresser l'établissement, elle doit éviter autant que possible de se disperser ; elle doit donc reporter tout projet d'ouverture de succursales, d'acquisitions ou de nouvelles activités. Elle peut s'y engager expressément dans le plan d'actions.

139. Le plan d'actions élaboré par la banque doit être validé par le conseil d'administration et donner au superviseur l'assurance raisonnable que les problèmes seront correctement traités dans un délai acceptable. Dans certains cas, par exemple lorsque les obligations légales n'ont pas été respectées ou qu'une action prudentielle formelle a été engagée à l'encontre de la banque, la loi peut imposer que le superviseur approuve officiellement le plan d'actions.

<sup>36</sup> Le cadre PCA (*prompt corrective action* ou action corrective rapide) est un autre outil d'intervention précoce que les autorités utilisent aux États-Unis en cas de problèmes au sein d'établissements de dépôt assurés en fonction de leur niveau de fonds propres. Le PCA est imposé par l'article 38 de la loi fédérale sur l'assurance des dépôts (*Federal Deposit Insurance Act*), et les autorités bancaires fédérales ont adopté des règlements d'application. Il est conçu pour résoudre les problèmes des établissements de dépôts assurés au moindre coût à long terme pour le fonds d'assurance des dépôts en exigeant une fermeture plus rapide des établissements défaillants et en intervenant plus tôt dans les banques en difficultés par différents moyens, notamment les restrictions obligatoires des dividendes et l'interdiction d'accepter des dépôts de courtiers.

## 6.2.7 Suivi et contrôle de l'exécution des actions correctives

140. La mise en œuvre du plan d'actions doit être étroitement suivie par le conseil d'administration, et la direction, ainsi que par le superviseur. La banque doit être invitée à informer régulièrement le superviseur de l'avancement des mesures. De son côté, ce dernier doit pouvoir déterminer si les progrès sont satisfaisants ou si des mesures complémentaires sont nécessaires. Cette approche permet habituellement de résoudre les difficultés de nombreuses banques fragiles.

141. Dans certains pays, l'engagement pris par le conseil d'administration de réaliser le plan d'actions et de respecter son calendrier est formalisé par un accord écrit signé par le superviseur et par la banque, celle-ci faisant alors l'objet d'un contrôle renforcé.

142. Il arrive que le superviseur ait à envisager le recours à l'arsenal de pénalités et sanctions dont il dispose pour faire appliquer les règles et recommandations prudentielles. Ces pénalités et sanctions vont des avertissements et amendes forfaitaires pour les infractions mineures à des amendes plus lourdes infligées aux dirigeants pour des manquements plus graves. Des mesures comme la révocation des dirigeants ou des administrateurs peuvent être également engagées pour faire exécuter des injonctions qui n'ont pas été respectées. Il importe que ces pénalités et ces sanctions puissent frapper la banque elle-même ou les individus concernés. La sanction ultime demeure la menace de fermeture de la banque ou de retrait de l'agrément<sup>37</sup>.

143. Le retrait de l'agrément d'une banque et/ou sa résolution ne doivent être décidés que lorsqu'il est clair qu'elle est défailante et qu'il est peu probable que de nouvelles mesures correctives ou de contrôle puissent restaurer sa viabilité. Le retrait de l'agrément est la sanction suprême, qui ne doit être appliquée qu'avec la plus grande circonspection afin de ne pas aggraver la situation des parties prenantes et du système financier. Cela n'implique pas qu'il ne faut pas recourir à cette mesure, mais que le superviseur doit bien réfléchir à ses conséquences. En général, cette décision doit s'accompagner de stratégies de résolution (section 7).

144. Le superviseur doit stipuler un délai dans lequel les banques doivent procéder aux actions correctives. Ce délai doit correspondre à l'urgence et à la gravité de la fragilité, notamment au risque de contagion. Si la législation bancaire le prévoit, le superviseur pourra s'adresser aux tribunaux pour faire exécuter les actions correctives<sup>38</sup>.

145. Dans certains pays, le droit interne permet aux banques de faire appel des injonctions du superviseur. Étant donné l'importance d'une exécution rapide du plan d'actions, il est important que celle-ci ne soit pas retardée par une procédure judiciaire. À cette fin, divers pays disposent par convention que certaines décisions du superviseur sont immédiatement exécutoires, même si la banque introduit un recours en justice.

## 6.2.8 Coopération et collaboration avec d'autres instances

146. L'échange d'informations et une étroite coopération avec d'autres instances jouent un rôle important dans la détection des insuffisances des banques, mais la coopération est encore plus essentielle lorsqu'il s'agit d'intervenir sur un établissement fragile. Dans l'exercice de l'action corrective, le superviseur doit s'interroger sur l'opportunité de consulter ou d'informer le gouvernement, la banque centrale et les autres instances de réglementation du diagnostic posé et du plan d'actions envisagé. Des échanges précoces avec les autorités de résolution sont nécessaires pour assurer une résolution crédible et faisable de la banque fragile en cas de défaillance et pour que les actions correctives ne nuisent pas à sa résolvabilité. Le superviseur et la banque centrale ont souvent tout à gagner à coopérer car l'action du

<sup>37</sup> Certains cadres juridiques peuvent prévoir d'autres possibilités pour la prise de contrôle de la banque et la mise à l'écart des actionnaires ou encore la suspension de tout ou partie de ses activités sans nécessairement retirer l'agrément.

<sup>38</sup> Dans de nombreux cas, le non-respect des injonctions prudentielles peut être sanctionné par des dommages et intérêts au civil ou des amendes au pénal. Les superviseurs doivent pouvoir coopérer avec le pouvoir judiciaire pour monter des dossiers qui déboucheront sur des poursuites pénales.

premier peut influencer sur le traitement réservé par la seconde à l'établissement fragile, et réciproquement. Ainsi, la banque centrale peut décider de radier un établissement de sa liste des contreparties admissibles aux opérations de politique monétaire ou de l'exclure des principaux systèmes de paiement et de règlement. Inversement, cette décision de la banque centrale limitera les solutions offertes au superviseur. Ce dernier doit aussi savoir dans quelles circonstances il peut associer le gouvernement et d'autres instances au plan d'actions prudentiel, surtout celles qui sont directement concernées par la solidité financière de la banque. Dans certains pays, les superviseurs ont parfois besoin de consulter le ministère des Finances ou de demander le retrait de l'agrément aux tribunaux.

147. Une situation de crise systémique menaçant la stabilité financière, elle peut déclencher des procédures spéciales faisant intervenir le ministère des Finances et la banque centrale. Il est indispensable que chaque instance connaisse les procédures applicables et puisse les activer rapidement.

### 6.3 Traitement des différentes formes de fragilité

148. En pratique, bien sûr, les difficultés n'apparaissent pas isolément – une banque et son superviseur devront gérer un ensemble de problèmes simultanés. Comme il est indiqué plus haut, une évaluation réalisée en temps opportun et un plan d'actions correctives complet, réaliste et proportionné sont les clés du redressement réussi d'une banque fragile. Dans ce processus, il est indispensable de bien comprendre l'appétit pour le risque de l'établissement, sa culture en la matière, et de porter un regard critique sur les hypothèses de la direction. Selon les circonstances, informer le public que la banque a engagé un plan d'actions correctives peut aider à préserver ou à restaurer la confiance dans l'établissement. Les plans de redressement communiqués par les banques doivent envisager divers scénarios.

#### 6.3.1 Stratégie d'entreprise

149. Les superviseurs doivent évaluer périodiquement la stratégie d'entreprise d'une banque afin de déceler les incohérences importantes susceptibles d'engendrer des problèmes de solvabilité. Des écarts par rapport au budget, associés à de mauvais résultats et à des hypothèses irréalistes peuvent révéler des carences avant même que les indicateurs de performance ne les signalent. L'évaluation de la stratégie d'entreprise peut être très utile pour déceler les causes de la fragilité d'un établissement avant que les problèmes de solvabilité deviennent imminents.

150. Il n'est jamais facile de différencier une carence ordinaire d'une carence susceptible d'engendrer des problèmes de solvabilité. Les problèmes qui peuvent se poser sont habituellement liés au raisonnement qui sous-tend la stratégie. Pour les grandes banques, une détection précoce est particulièrement difficile parce que la combinaison de multiples métiers peut masquer la contribution effective des différents établissements aux performances globales et compromettre le repérage précoce des fragilités. Pour les banques plus simples, des plans très ambitieux, incompatibles avec leur structure et leur taille, ainsi qu'une croissance rapide associée à des résultats historiquement médiocres sont des signes particulièrement préoccupants.

#### 6.3.2 Adéquation des fonds propres

151. La dégradation des ratios de fonds propres peut avoir plusieurs explications, dont les plus fréquentes sont les suivantes :

- une augmentation rapide des actifs pondérés en fonction des risques ;
- une diminution des fonds propres en valeur absolue, généralement due au remboursement d'instruments de fonds propres de médiocre qualité, par exemple des créances subordonnées ;
- des pertes d'exploitation globales ;
- des évolutions de change défavorables, lorsque les actifs pondérés en fonction des risques et les fonds propres réglementaires ne sont pas libellés dans la même monnaie.

152. Améliorer la situation des fonds propres revient à traiter le symptôme. Pour déterminer si d'autres mesures sont nécessaires, le superviseur doit aussi s'efforcer, dans chaque cas, de comprendre les raisons de la dégradation. Dans la première explication indiquée plus haut, il doit déterminer si la banque présente la solidité financière ainsi que les capacités managériales et organisationnelles nécessaires pour maîtriser les nouveaux risques.

153. Dans la deuxième explication, le superviseur doit déterminer si la diminution des fonds propres était volontaire et s'il faut accroître le montant des fonds propres de qualité. Dans la troisième, les causes sous-jacentes des pertes doivent être déterminées. Ainsi, un déficit temporaire imputable à une évolution inattendue du marché appelle des mesures différentes de celles qui s'imposent pour des pertes chroniques. Dans le quatrième exemple, le superviseur doit analyser la gestion de l'exposition de la banque au risque de change<sup>39</sup>.

154. Une chute des ratios de fonds propres au-dessous ou proche du minimum prudentiel ou légal doit déclencher une action formelle du superviseur à l'encontre de la banque afin de rétablir les ratios.

155. Le superviseur doit principalement chercher à savoir si la banque peut ramener ses fonds propres à un niveau acceptable et dans quel délai. Il doit donc lui demander d'exposer clairement comment elle rétablira ses ratios (par exemple, ratio de fonds propres de base, ratio de fonds propres total) et dans quel délai, en précisant les jalons correspondants.

156. En dehors des périodes de tensions, les banques doivent détenir des volants de fonds propres supérieurs au minimum réglementaire. Lorsqu'ils sont épuisés, elles peuvent, entre autres mesures, réduire les distributions discrétionnaires, notamment en diminuant les distributions de dividendes, les rachats d'actions et les primes versées aux dirigeants. Au lieu de conserver les fonds propres générés en interne (ou en complément de cette mesure), elles peuvent également choisir de lever des fonds auprès du secteur privé. L'arbitrage entre ces options doit faire l'objet d'une concertation avec le superviseur dans le cadre de la planification des fonds propres<sup>40</sup>.

157. À titre de précaution, le superviseur peut se faire confirmer par les principaux actionnaires qu'ils continuent à soutenir l'établissement et qu'ils sont prêts à contribuer au rétablissement des fonds propres par des injections de capitaux en cas de nouvelle dégradation de sa situation financière.

158. Si les actionnaires ne sont pas en mesure d'injecter des fonds suffisants, d'autres possibilités peuvent être envisagées :

- cession ou titrisation d'actifs, ce qui réduit les fonds propres nécessaires au soutien de l'activité ;
- remplacement d'actifs afin de diminuer le risque du portefeuille ;
- réduction des coûts d'exploitation et des dépenses d'investissement, y compris les primes versées aux dirigeants et administrateurs ;
- limitation ou restriction des paiements de dividendes et des rémunérations variables ;

<sup>39</sup> Lorsque les fonds propres réglementaires d'une banque sont entièrement libellés en monnaie locale et qu'elle détient des actifs en devises, le ratio d'adéquation des fonds propres fluctuera en même temps que la valeur externe de la monnaie locale. Au titre des règles prudentielles, et dans le cadre de la gestion du risque de change, les banques sont censées faire globalement correspondre leurs avoirs et leurs engagements en devises, afin de préserver la valeur de leurs fonds propres et de leurs résultats des fluctuations de change. Même lorsque cette symétrie est assurée, le ratio de fonds propres diminuera lorsque la monnaie locale se déprécie et que les actifs pondérés en fonction des risques correspondants augmentent. Les banques doivent tenir compte de ce risque, mais il est évident que l'érosion de la monnaie locale peut être d'une gravité telle que le ratio de fonds propres peut chuter au-dessous du minimum requis.

<sup>40</sup> Voir Comité de Bâle (2011a).

- restriction des remboursements de dettes subordonnées ou d'autres instruments ;
- entrée d'un nouvel actionnaire susceptible d'apporter des capitaux.

159. Le problème est plus délicat lorsqu'un ratio de fonds propres n'atteint plus (par exemple en raison d'une perte) le niveau attendu par le marché tout en restant supérieur au minimum prudentiel ou légal. Cette dégradation peut saper la confiance portée à la banque, en particulier si elle semble devoir se poursuivre.

160. Un ratio de levier réglementaire prudentiel, par exemple, est une norme réglementaire qui limite l'effet de levier d'un établissement et complète les ratios de fonds propres prudentiels fondés sur les risques<sup>41</sup>. Pour les grands établissements bancaires, le ratio de levier rend compte des expositions au bilan et hors bilan.

161. Comme l'indique la section sur les symptômes, certains établissements ont des difficultés à comprendre et maîtriser la croissance potentielle de leur bilan et leurs besoins de liquidité. Ils n'ont pas correctement mesuré le risque lié à la nécessité potentielle de financer sur le bilan les expositions à certains instruments hors bilan au moment même où il devient difficile ou coûteux de lever ces fonds à l'extérieur.

162. Dans ces circonstances, une injection de fonds propres (qui ramènera peut-être le ratio de fonds propres à son niveau antérieur à la perte) peut aussi être opportune pour rassurer les déposants et le marché en général sur la situation de la banque. Dans ce cas, le superviseur devra coopérer étroitement avec la direction de l'établissement.

### 6.3.3 Qualité des actifs

163. Les problèmes de qualité des actifs peuvent s'aggraver de plusieurs manières. Les provisions et passations en charges peuvent se traduire par des pertes pour la banque, qui diminuent son ratio de fonds propres. C'est une des raisons les plus fréquentes de la fragilisation des fonds propres des établissements bancaires. Mais même si la banque reste bénéficiaire, des actifs de qualité médiocre peuvent encore poser des problèmes, et ce pour quatre raisons :

- Si le problème n'est pas réglé par une gestion appropriée des prêts douteux, le volume des créances passées en pertes risque de demeurer important, voire d'augmenter.
- Un niveau de créances douteuses supérieur à la normale du secteur bancaire peut indiquer non seulement des critères d'octroi de prêt insuffisants mais aussi, selon toute vraisemblance, une mauvaise gestion, ce qui peut être le signe de futurs problèmes ailleurs.
- Si le public et le marché ont connaissance de ce problème de qualité des actifs, ils peuvent perdre confiance dans la banque, ce qui incitera les déposants à retirer leurs avoirs ou entraînera une hausse des coûts de financement.
- Les sûretés constituées sur les actifs peuvent restreindre les options de redressement et de résolution, car il y a moins de créanciers chirographaires et moins d'actifs pour faire face aux risques de liquidité. Le superviseur aura intérêt à considérer le niveau des sûretés grevant les actifs de la banque lorsqu'il envisage les mesures à prendre quand elle se fragilise.

164. Pour les problèmes de qualité d'actifs, les contrôles sur place sont généralement les outils les plus utiles pour évaluer l'ampleur du problème. Ils doivent déterminer si les prêts non productifs sont détectés rapidement, si la banque dispose d'un service efficace dédié à leur gestion et à leur recouvrement, si ces prêts sont correctement classifiés et si les provisions constituées sont suffisantes. L'existence de provisions suffisantes relève certes, en premier lieu, de la banque et de ses auditeurs, mais le superviseur a un rôle majeur à jouer, car il doit vérifier que la politique de provisionnement est prudente et bien appliquée. Si les provisions sont insuffisantes, le ratio de fonds propres de la banque sera surévalué.

<sup>41</sup> Voir Comité de Bâle (2014b).

165. Le superviseur doit veiller à ce que les contrôles de qualité des actifs soient prospectifs et tiennent compte des analyses macroprudentielles. Il pourra probablement recourir (i) à des comparaisons avec un groupe d'établissements similaires (en s'appuyant par exemple sur l'expérience d'autres contrôles sur place) et (ii) à des tests de résistance pour évaluer l'ampleur du problème et les domaines préoccupants. Les superviseurs demandent de plus en plus souvent aux grandes banques et à celles qui présentent d'importantes concentrations de procéder à ces exercices dans le cadre de leurs opérations de routine.

166. Une banque dont l'actif est de qualité insuffisante doit établir un plan d'actions correctives approprié, qui peut comprendre les éléments suivants :

- négociation de nouveaux accords avec ses débiteurs viables mais fragilisés (report d'échéance, abaissement du taux d'intérêt, remise partielle, échange de dette contre participation, etc.) ;
- saisie des biens apportés en garantie des prêts ou d'autres actifs du débiteur ;
- passation en charges des créances douteuses anciennes ;
- cession ou transfert d'actifs à une structure de cantonnement (le superviseur doit néanmoins vérifier que ces opérations ne sont pas uniquement conçues pour éliminer les actifs de mauvaise qualité à des fins d'arbitrage réglementaire).

167. En pratique toutefois, certains principes s'appliquent quelle que soit l'approche retenue par la banque. Tout d'abord, celle-ci doit procéder à une évaluation réaliste de la qualité de ses actifs courants sans céder à la tentation de masquer le problème en procédant à des restructurations « cosmétiques » avec ses débiteurs insolvable. Ensuite, elle doit investir dans le renforcement de son unité de gestion des prêts douteux afin d'augmenter ses recouvrements. Enfin, elle doit être prête à des sacrifices en matière de provisions. En effet, des problèmes persistants de qualité des actifs jettent un doute sur la solidité. Pour être efficaces, ces provisions doivent être calculées sur la base de la valeur de réalisation des sûretés à court terme ou d'une estimation prudente de la valeur actualisée des remboursements probables de l'emprunteur, et non sur des projections à long terme potentiellement optimistes. Si la banque dispose de ressources ou peut en trouver, par exemple sous forme d'une injection de capitaux, il est préférable qu'elle s'efforce d'assainir son bilan au plus vite, ce qui peut néanmoins porter un rude coup à sa rentabilité et à ses fonds propres.

168. Le superviseur demandera très probablement à la banque de fixer des objectifs et de s'engager à ramener les créances douteuses à un certain niveau dans un délai donné. Il voudra aussi suivre les progrès de la banque en effectuant des visites sur place ou en consultant les rapports remis par les auditeurs externes ou internes. Il doit s'assurer que toutes les dettes restructurées sont classées en prêts improductifs et dûment provisionnées jusqu'à ce que la banque prouve que le débiteur est à nouveau capable d'honorer l'intégralité de ses obligations.

169. Au-delà des problèmes immédiats, le superviseur doit également veiller à ce que la banque revoie intégralement ses procédures d'évaluation, d'approbation et de surveillance du risque de crédit. Des faiblesses dans ces domaines sont très souvent la cause d'un problème général de qualité des actifs.

#### 6.3.4 Gouvernance et gestion

170. La plupart des banques fragiles risquent de présenter des carences dans les principes ou les pratiques de gouvernance. Ces carences peuvent résider dans une implication insuffisante du directeur général dans la gestion des risques et dans un manque d'indépendance réelle entre les fonctions et le personnel de contrôle d'une part, et les fonctions et le personnel de génération de revenus d'autre part. Bien que le superviseur ne choisisse pas les dirigeants, il devrait être néanmoins chargé d'évaluer l'expertise et l'intégrité des administrateurs et des dirigeants envisagés (vérification de la compétence et de l'honorabilité) et empêcher ou décourager toute nomination jugée préjudiciable aux intérêts des déposants. Il peut exiger la révocation ou le remplacement d'un ou de plusieurs membres de l'organe de direction ou de la direction générale s'il juge qu'ils sont incapables d'exercer leurs missions ou nuisent aux intérêts des déposants. Il doit aussi évaluer les administrateurs et les hauts responsables dans le cadre du

contrôle régulier de l'établissement. De plus, il doit veiller à ce que la structure de gouvernance comporte des incitations appropriées allant dans le sens du business plan ; celle-ci doit clairement communiquer les limites de risques et les attentes en matière d'intégrité dans l'ensemble de l'organisation<sup>42</sup>. Les programmes de rémunération variable peuvent aider un établissement à rester compétitif, mais le superviseur doit veiller à ce que lorsqu'ils établissent ces programmes, le conseil d'administration et la direction tiennent aussi compte du fait qu'un programme mal structuré peut inciter les salariés à prendre des mesures qui risquent à terme de fragiliser l'établissement. Le superviseur doit également connaître les plans de succession et les opportunités en la matière.

171. Avant la crise, les plans de rémunération variable destinés aux directions récompensaient la progression du chiffre d'affaires à court terme sans tenir compte des expositions aux risques ; ils ont contribué à une forte augmentation des banques fragiles et de l'instabilité financière pendant la crise<sup>43</sup>. Pour prévenir ce décalage des incitations, les superviseurs fixent souvent des attentes renforcées en ce qui concerne les programmes de rémunération variable<sup>44</sup>, par exemple exiger que le conseil d'administration établisse des sous-comités chargés de superviser les rémunérations et de s'assurer que les incitations n'augmentent pas involontairement le profil de risques de l'établissement. En outre, les superviseurs ont exigé que les banques renforcent le rôle du conseil d'administration dans la définition des politiques de rémunération afin de contenir les incitations de la direction à prendre des risques et de réduire les conflits d'intérêts. Les établissements bancaires se dotent de plus en plus de programmes d'incitations à paiement différé afin de ne pas encourager les salariés à prendre des risques importants pour accroître leur rémunération à court terme ; ainsi, les paiements futurs peuvent être annulés si les activités d'un salarié entraînent des pertes. Certains établissements ont aussi prévu la reprise des primes de résultat pour les salariés dont les activités entraînent des risques accrus et des pertes.

172. Si, au vu des performances de la banque, le superviseur pense qu'un salarié n'est pas à la hauteur de son poste, il peut lui être difficile dans de nombreux États de demander officiellement sa révocation en l'absence de fraude ou d'incompétence manifeste. Il sera alors plus efficace de discuter de la qualité de la direction avec le conseil d'administration ou les principaux actionnaires et de les amener à s'engager volontairement à renforcer l'équipe dirigeante. La priorité doit être de recruter des individus forts, présentant les compétences dont l'établissement a besoin aux postes clés – par exemple un directeur général, un contrôleur financier un directeur du crédit – ou des consultants afin de dynamiser la performance de l'équipe en place.

173. En dernier recours, si la législation le permet, le superviseur peut confier provisoirement la conduite des affaires de la banque à un tiers en vue de chercher des solutions aux difficultés rencontrées. Toutefois, cette mesure ne doit pas donner l'impression que la responsabilité de la direction de l'établissement a été transférée au superviseur.

### 6.3.5 Résultats

174. L'érosion des résultats d'une banque peut avoir diverses origines :

- conditions macroéconomiques défavorables ;
- intensification de la concurrence dans les activités ou sur les marchés stratégiques, comprimant la marge d'intérêt nette ;
- évolution des tendances ou de la réglementation érodant la rentabilité sur les marchés stratégiques ;

<sup>42</sup> Pour de plus amples informations sur le rôle de la gouvernance d'entreprise dans la prévention des banques fragiles, voir Comité de Bâle (2015).

<sup>43</sup> Voir Senior Supervisors Group (2009, pp. 24–5).

<sup>44</sup> Voir *Principles for sound compensation practices*, Forum sur la stabilité financière (2009).

- investissements non rentables dans de nouvelles activités ou dans des succursales, filiales ou activités à l'étranger ;
- diversification insuffisante et flux de revenus insuffisants ;
- éléments de revenus non stratégiques ;
- maîtrise insuffisante des coûts.

175. Une dégradation des résultats appelle des mesures car elle affecte directement la liquidité et la solvabilité. Les banques doivent être contraintes de réduire ou de restructurer leurs activités non rentables (par exemple, en fermant des succursales) et de diminuer leurs coûts (notamment en abaissant les primes et les salaires ou en réduisant les effectifs). En cas de problèmes graves, il peut être nécessaire d'effectuer une réorganisation importante de l'établissement. Parallèlement, il faut aussi prendre d'autres mesures pour redresser les résultats, comme une modification du modèle économique ou des plans opérationnels. Lorsque l'insuffisance des résultats découle d'activités de prises de risques, certains établissements peuvent également chercher à reprendre les primes versées aux salariés responsables.

### 6.3.6 Liquidité

176. La liquidité peut se révéler problématique lorsque les disponibilités et les actifs négociables dépassent à peine le niveau requis pour les activités courantes de la banque, qui n'a donc guère de marge de manœuvre en période de tension. En cas de perturbation des marchés, un établissement peut faire face à des taux d'emprunts plus élevés et se trouver incapable d'obtenir des financements dont les montants ou les échéances sont proches des normes historiques. En outre, les perturbations des marchés peuvent durer plus longtemps que ce que prévoyaient les plans d'urgence des établissements. En fait, dans la phase initiale, ou phase « liquide », de la crise financière, de nombreux établissements se sont trouvés en difficulté en dépit de niveaux de fonds propres adéquats. Avant la crise, les marchés d'actifs étaient dynamiques et il était facile de se financer à faible coût. Le retournement brutal qui a suivi a montré que l'assèchement de la liquidité peut être rapide et durable. Un cercle vicieux s'est installé – une « ruée vers le marché » – dans lequel la baisse de liquidité des marchés a réduit la liquidité du financement des établissements financiers, ce qui a érodé davantage la liquidité des marchés. Une ample liquidité est donc aussi importante qu'une solide base de fonds propres, et la nécessité d'interventions précoces en cas de problèmes de liquidité peut être encore plus forte.

177. La liquidité peut constituer en elle-même un problème lorsque la banque étoffe son portefeuille de prêts plus rapidement qu'elle n'obtient des financements fiables et adéquats. De même, comme il est indiqué à la section 2.3, la plupart des banques, dans la période qui a précédé la crise, n'avaient pas prévu que la taille de leur bilan augmenterait en période de tensions. Or, de nombreux établissements ont vu gonfler leur bilan, certains ont dû conserver des engagements de syndication au bilan plus longtemps que prévu ; d'autres ont acheté des actifs pour soutenir des structures émettant du papier commercial adossé à des actifs (PCAA) ou des fonds de gestion d'actifs affiliés. Dans leurs plans de financement d'urgence, les banques n'avaient pas envisagé qu'elles devraient financer certaines obligations hors bilan. Une partie de ces obligations était contractuelle, mais les trésoriers ne surveillaient pas les risques et ne les intégraient pas non plus dans leurs procédures de gestion du risque de liquidité.

178. D'autres obligations de liquidité, quoique non contractuelles, ont été honorées pour protéger la réputation de la banque. La crainte d'une atteinte à la réputation a également amené certains établissements à apporter un soutien non prévu à des structures ou instruments hors bilan, y compris à consolider ces positions au bilan en l'absence d'obligation contractuelle de soutien. En outre, de manière générale, les plans de gestion de la liquidité des banques ne tenaient pas compte de l'activation réduite des clauses de sauvegarde et d'une moindre marge de tarification dans leur activité de syndication de prêts – une évolution des pratiques commerciales qui a sensiblement altéré le risque de financement d'urgence de ces positions.

179. Cela étant, les problèmes de liquidité sont le plus souvent un symptôme. Le problème sous-jacent peut être un manque de confiance dans la banque ou dans le système bancaire – signalé par exemple par

des retraits effectués par les clients et des suspensions de lignes de crédit interbancaires. Ou bien les investisseurs peuvent brutalement se désintéresser totalement de certaines classes d'actifs. Un autre facteur peut être une moindre disposition des établissements à consentir du crédit et des liquidités aux autres en raison de l'incertitude relative au risque de contrepartie et d'une volonté de conserver de la liquidité pour leurs propres besoins.

180. Les superviseurs et les établissements bancaires doivent tenir compte des limites opérationnelles aux transferts de liquidité. Ils doivent ainsi s'assurer qu'en période de difficultés économiques, la liquidité restera suffisante pour respecter les restrictions légales et réglementaires aux transferts de liquidité entre établissements réglementés. Le degré de centralisation de la gestion de la liquidité doit être approprié au mix d'activités et au risque de liquidité de l'établissement dépositaire. En temps normal comme en période de tensions, une gestion inefficace de la liquidité intrajournalière pourrait empêcher un établissement d'honorer ses obligations de paiement et de règlement en temps voulu, ce qui nuirait à sa liquidité et à celles de ses contreparties<sup>45</sup>.

181. Les exigences de liquidité des superviseurs peuvent différer du point de vue de l'expression des niveaux minimaux de liquidité. Une baisse de la liquidité en deçà du minimum requis déclenche en principe une série de mesures du superviseur, qui exigera par exemple que la banque précise comment et dans quels délais elle prévoit de ramener sa liquidité à un niveau acceptable. Les mesures correctives doivent, en premier lieu, renforcer la résilience à court terme du profil de risque de liquidité de la banque en garantissant qu'elle dispose d'actifs liquides de qualité en quantité suffisante pour survivre à un scénario de tensions. En outre, la banque doit mettre en place des mesures structurelles pour promouvoir sa résilience à un horizon temporel plus long (par exemple augmenter les composantes les plus stables des financements, réduire le ratio prêts/dépôts).

182. Si la banque ne parvient pas à restaurer sa liquidité ou si de nouveaux signes de détérioration apparaissent, une intervention rapide est indispensable. Pour faciliter ces mesures, le superviseur doit lui enjoindre d'établir des projections de trésorerie détaillées qui lui permettraient de tenir au moins jusqu'à la fin de la semaine, moment auquel le superviseur déciderait si elle doit rouvrir la semaine suivante. Des tests de résistance doivent être effectués à partir de ces projections de façon à avoir une idée plus précise du délai pendant lequel la banque peut rester liquide en cas de poursuite ou d'aggravation des pertes de liquidité.

183. Les tests de résistance et les analyses par scénario visent à déceler les insuffisances ou vulnérabilités potentielles de la liquidité de l'établissement, ce qui permet de prendre certaines mesures pour y remédier (par exemple, diversification des sources de financement ou augmentation des sources de liquidité d'urgence). Ces projections de flux de trésorerie doivent notamment tenir compte des retraits prématurés et de la compensation globale des placements de l'établissement avec ses engagements. Bien conçus et mis en œuvre, les tests de résistance au risque de liquidité peuvent donner d'utiles informations sur le profil de liquidité d'une banque qu'un ensemble limité de paramètres de liquidité standardisés ne peut produire.

184. Ces tests de résistance permettent à un établissement bancaire et à son superviseur de déterminer si l'établissement est capable d'honorer ses obligations à court terme et de détecter les vulnérabilités en matière de liquidité en cas d'épisodes de tension propres à l'établissement et étendus au marché. Ils aident à déceler et à quantifier la profondeur, la source et la gravité des difficultés potentielles de liquidité et de financement et à analyser les effets possibles sur la trésorerie de la banque, sa liquidité, ses coûts et d'autres aspects de sa situation financière à différents horizons.

<sup>45</sup> Le Comité de Bâle, en concertation avec le Comité sur les paiements et infrastructures de marché (anciennement dénommé Comité sur les systèmes de paiement et de règlement), a élaboré un ensemble d'outils quantitatifs pour permettre aux autorités de contrôle bancaire de suivre le risque de liquidité intrajournalier des banques et leur capacité à honorer leurs obligations de paiement et de règlement en temps voulu, en temps normal comme en période de tensions. Voir Comité de Bâle (2013c). Les outils de suivi complètent les directives qualitatives énoncées dans le document *Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité* (2008b).

185. La banque peut prendre plusieurs mesures pour améliorer sa liquidité. En premier lieu, en ce qui concerne les retraits et en supposant que sa situation sous-jacente est saine, elle peut publier des déclarations pour rassurer le public et peut-être s'adresser directement aux gros déposants. Ensuite, pour préserver sa liquidité, elle peut négocier des lignes de crédit auprès de contreparties ou bien vendre ou racheter des actifs. Elle peut aussi solliciter ses principaux actionnaires.

186. La question d'un soutien de la banque centrale peut aussi se poser. Si la loi interne l'autorise, celle-ci peut aider une banque solvable et viable à se procurer des liquidités, à des conditions rendues publiques et moyennant des actifs acceptables apportés en garantie, dans le cadre de ses mécanismes de prêt ordinaires comme le guichet de l'escompte. Elle peut aussi, au cas par cas, étudier la possibilité d'accorder un soutien de liquidité d'urgence discrétionnaire, c'est-à-dire en plus de ses mécanismes d'aide habituels, à des banques illiquides mais présumées solvables. Afin de réduire l'aléa moral et le gaspillage des deniers publics, un soutien d'urgence de la banque centrale ne sera en principe envisagé qu'après épuisement des mécanismes du secteur privé. D'autre part, pour réduire les risques de pertes de fonds publics, la banque centrale doit si possible exiger une sûreté pour apporter un soutien de liquidité d'urgence. En fonction des circonstances, elle peut juger opportun de restaurer la confiance par une déclaration publique confirmant qu'elle est prête à fournir un soutien de liquidité au cas présent et dans d'autres cas si cela s'avère nécessaire pour maintenir la stabilité financière.

### 6.3.7 Procédures de gestion des risques

187. Les procédures de gestion des risques de l'établissement doivent permettre de gérer l'ensemble des risques auxquels il est exposé. Les paragraphes qui suivent donnent deux exemples de l'étendue requise de la gestion des risques et des interventions prudentielles qui peuvent être nécessaires pour corriger les insuffisances.

188. Premièrement, les banques étant des intermédiaires financiers, elles ne peuvent pas se soustraire au risque de marché et c'est à leur direction qu'il incombe en premier lieu de surveiller et de contrôler ce risque. Celle-ci a le devoir, en effet, de définir des limites de risque prudentes en fonction de la solidité financière et des capacités de gestion des risques de l'établissement. Elle doit contrôler scrupuleusement et régulièrement ces limites et prendre rapidement des mesures correctives si le risque menace la situation financière de l'établissement. Mais si la direction est incapable de réduire un risque de marché excessif, l'intervention du superviseur peut s'avérer nécessaire. Dans ce cas, celui-ci peut cibler son action non seulement sur les expositions excessives mais aussi sur les carences de la gestion des risques et des contrôles responsables de ces excès.

189. Ensuite, en raison, notamment, de leur dépendance accrue à l'égard des technologies de l'information, les banques sont de plus en plus sensibles au risque opérationnel<sup>46</sup>. Une panne informatique et des carences dans d'autres domaines opérationnels peuvent entraîner des pertes importantes, une érosion de la confiance du public et une possible insolvabilité. Le superviseur doit donc exiger que l'établissement règle les insuffisances systémiques ou opérationnelles rapidement, voire bien souvent dans l'urgence. Toutefois pour remédier durablement à ces problèmes, l'établissement devra s'attaquer aux carences fondamentales, c'est-à-dire l'inadéquation des systèmes de secours.

190. Plus généralement, les banques doivent aussi disposer de plans de résilience et de continuité d'activité afin de limiter les pertes en cas de perturbations. En effet, les banques sont exposées à des perturbations dont certaines peuvent les empêcher d'honorer tout ou partie de leurs obligations commerciales. Des incidents qui endommagent l'infrastructure de la banque ou la rendent inaccessible ou une pandémie qui touche ses ressources humaines peuvent entraîner d'importantes pertes financières et perturber le système financier. Pour qu'un établissement puisse résister à ces risques, ses plans de continuité doivent être proportionnés à la nature, à la taille et à la complexité de ses activités. Ils doivent prendre en compte différents scénarios probables ou plausibles auxquels il peut être vulnérable.

<sup>46</sup> Voir Comité de Bâle (2011b).

## 7. Résolution

191. Il est apparu pendant la crise que la résolution des grandes banques peut être difficile en raison de leurs interconnexions sur les marchés financiers et de la complexité de leur structure organisationnelle et juridique, mais aussi de leur modèle économique. En prévision de crises futures et afin d'éviter de solliciter le contribuable, les autorités de résolution et les superviseurs doivent veiller à la résolvabilité des banques. Les mesures et l'exercice des pouvoirs de résolution incombent à l'autorité de résolution (Caractéristique essentielle 2.1). Les superviseurs doivent connaître les questions générales et propres aux banques que pose la résolution et travailler en étroite coopération avec l'autorité de résolution dans le cadre de leur supervision au jour le jour.

192. Cette section présente (i) les principes directeurs applicables à la résolution des banques dont la viabilité est irrémédiablement compromise ; (ii) les pouvoirs et techniques de résolution spécifiques ; (iii) la procédure de fermeture d'un établissement et de remboursement des déposants ou de transfert de leurs comptes dans un établissement sain ; (iv) les circonstances exceptionnelles dans lesquelles il peut être nécessaire d'utiliser les fonds publics lors d'une résolution et (v) les questions d'information du public. Les présentes recommandations sont conformes aux Caractéristiques essentielles du Conseil de stabilité financière, qui sont les normes internationales pour les régimes de résolution et énoncent les caractéristiques fondamentales des régimes efficaces de résolution des établissements financiers. Les Caractéristiques essentielles établissent les principes directeurs de la résolution d'établissements financiers dont la défaillance pourrait revêtir une importance systémique ou critique. Les recommandations qui suivent couvrent les questions de résolution pour tous les établissements bancaires, mais certaines sections (par exemple en ce qui concerne les Caractéristiques essentielles) s'appliquent aux EBIS<sup>m</sup> ou aux établissements dont la défaillance pourrait revêtir une importance systémique<sup>47</sup>.

193. Les pouvoirs ou instruments de résolution mobilisant des compétences spécialisées, les superviseurs pourront avoir besoin de se faire aider par des experts. Les États doivent avoir désigné des autorités pour procéder à la résolution des banques défaillantes.

### 7.1 Principes directeurs de la résolution des établissements bancaires

194. La procédure de résolution doit être engagée lorsqu'il est certain ou probable qu'un établissement bancaire n'est plus viable et qu'il n'a raisonnablement aucune perspective de redressement (Caractéristique essentielle 3.1). Des normes écrites ou des indicateurs appropriés de non-viabilité doivent être établis pour aider à déterminer si un établissement remplit les conditions d'une résolution. Les évaluations de résolvabilité, qui apprécient la faisabilité et la crédibilité d'un plan de résolution, peuvent aider les autorités de résolution et les superviseurs à améliorer la résolvabilité des banques avant qu'une crise se produise. À titre d'exemple, elles donnent aux autorités de résolution et aux superviseurs la possibilité d'examiner si la capacité totale d'absorption des pertes d'un EBIS<sup>m</sup> est suffisante aussi bien avant que pendant la résolution<sup>48</sup>.

195. Les principes régissant le traitement des banques fragiles énoncés à la section 2.2 sont développés ci-après afin de guider les autorités de résolution et les superviseurs dans la politique de résolution bancaire et dans le choix des techniques. Il n'est pas toujours possible d'appliquer simultanément tous ces principes.

<sup>47</sup> Voir Conseil de stabilité financière (2014b, Caractéristique essentielle 1.1).

<sup>48</sup> Voir Conseil de stabilité financière (2014d).

- **Préserver la stabilité financière et minimiser les perturbations des services bancaires critiques.** Lorsque la banque exerce des fonctions d'importance systémique (ou critique) pour l'économie réelle et les marchés financiers, une analyse stratégique de ces fonctions est nécessaire pour planifier la résolution et évaluer la résolvabilité<sup>49, 50</sup>. La résolution doit viser à atténuer les risques de la défaillance de la banque pour la stabilité financière et garantir la continuité des fonctions d'importance systémique. Les emprunteurs peuvent avoir des difficultés à établir une relation avec une nouvelle banque ou voir leurs projets menacés si les crédits bancaires attendus n'arrivent pas. La collecte des dépôts sera probablement considérée comme une fonction critique, en fonction également de l'importance des activités de banque de détail de l'établissement et de leur contribution à son financement. L'assureur des dépôts peut avoir besoin d'un certain délai pour identifier les déposants couverts, clôturer leurs comptes et les rembourser<sup>51</sup>. En l'absence d'assureur, le délai de remboursement des déposants sera encore plus long car les procédures de liquidation peuvent être très longues. Un régime de résolution doit permettre une liquidation ordonnée et un remboursement ou un transfert rapide des dépôts assurés lorsque les objectifs de la résolution ne nécessitent pas de recourir aux autres instruments de résolution.
- **Les défaillances bancaires font partie des risques pris dans un environnement concurrentiel.** Le contrôle bancaire ne peut pas, et ne doit pas, donner l'assurance absolue que les banques ne connaîtront jamais de défaillance. Les objectifs de protection du système financier et des intérêts des déposants ne sont pas incompatibles avec des défaillances bancaires. Une sortie occasionnelle du marché peut d'ailleurs contribuer à rééquilibrer les incitations. Un régime de résolution crédible renforce donc la discipline de marché. Des critères juridiques et économiques clairs doivent être établis pour déterminer à quel moment une banque nécessite une intervention ou doit être fermée. Lorsque ces critères sont remplis, le superviseur et l'autorité de résolution doivent prendre des mesures rapides afin de garantir une procédure de résolution ordonnée. Les pertes subies par les actionnaires, les titulaires de titres de dette et les autres créanciers doivent être réparties conformément à la hiérarchie des créances. En principe, les actionnaires de l'établissement en cours de résolution supportent les premières pertes, les créanciers supportant les pertes après les actionnaires conformément au rang de leurs créances dans une procédure d'insolvabilité normale. Le principe général est qu'aucun créancier ne doit subir de perte plus importante dans une procédure de résolution que lors d'une liquidation. Les pertes subies doivent être conformes à la hiérarchie des créanciers, conformément à la Caractéristique essentielle 5.1.
- **Les meilleures solutions sont celles du secteur privé.** Les Caractéristiques essentielles indiquent clairement que la meilleure solution est une solution relevant du secteur privé, c'est-à-dire qui ne pénalise pas le contribuable et cause le moins de distorsions possible au système bancaire. Cette solution recourt à un ou plusieurs instruments de résolution. Le régime de résolution ne doit pas reposer sur une aide publique à la solvabilité ni la laisser espérer. En dernier recours, ce soutien peut être nécessaire, dans la mesure autorisée par la législation nationale, pour atténuer des épisodes graves de tensions sur les marchés et pour ne pas compromettre la stabilité

<sup>49</sup> Voir Conseil de stabilité financière (2013b). Le paragraphe 2.2 donne des indications pour la détermination des fonctions critiques.

<sup>50</sup> Pour éviter une destruction de valeur inutile et minimiser les coûts de la résolution pour les autorités et les pertes pour les créanciers, les autorités doivent procéder elles-mêmes à l'évaluation de chaque établissement en tenant compte des aspects particuliers du marché et de l'établissement et des caractéristiques du système financier du pays, de son paysage économique et concurrentiel, et des fonctions exercées par la banque. La fermeture d'un établissement peut perturber l'intermédiation entre prêteurs et emprunteurs et avoir des répercussions défavorables sur l'économie.

<sup>51</sup> La législation ou la réglementation doit garantir l'accès précoce de l'assureur des dépôts aux informations de la banque, ainsi que leur exactitude et leur exhaustivité. L'assureur des dépôts doit travailler en étroite coopération avec l'autorité de contrôle et l'autorité de résolution dès le début de la procédure afin de garantir la continuité de l'accès aux dépôts assurés. Son personnel doit posséder une expertise suffisante pour réagir rapidement et mettre de l'argent entre les mains des déposants.

financière à l'échelle nationale ou internationale, mais dans ce cas, l'utilisation des fonds publics doit être soumise à des conditions rigoureuses, énoncées à la section 7.4.

- **Résolution rapide.** La rapidité, la transparence et la prévisibilité sont importantes. Les banques défaillantes doivent faire l'objet d'une résolution rapide. Les actifs bancaires des établissements défaillants doivent être remis rapidement sur le marché afin de minimiser les coûts et de prévenir une destruction de valeur inutile. Plus longue est la durée de détention d'un établissement ou d'un actif bancaire par un administrateur provisoire, plus son fonds de commerce risque de se déprécier.
- **Préserver la concurrence.** En cas de résolution par fusion, acquisition ou reprise des actifs et passifs, la sélection de l'acquéreur doit s'opérer selon les principes de la concurrence. L'effet sur la concurrence dans les services bancaires doit être également envisagé ; les incitations à faciliter les transactions ne doivent pas opérer de distorsion de la concurrence pénalisant les autres établissements.
- **Éviter l'aléa moral.** Dans le cadre d'une résolution, les actionnaires et les créanciers non assurés ne doivent pas être indemnisés de leurs pertes (sauf si celles-ci sont supérieures à ce qu'elles auraient été en cas d'insolvabilité) ; dans le cas contraire, d'autres banques pourraient être encouragées à se comporter moins prudemment dans l'anticipation qu'elles bénéficieront elles aussi d'un sauvetage en cas de problème. De même, l'action du superviseur ne doit pas protéger les intérêts de l'équipe dirigeante. Comme l'a écrit Bagehot, « aider aujourd'hui une banque fragile est le plus sûr moyen d'empêcher demain l'émergence d'une banque saine »<sup>52</sup>.

## 7.2 Pouvoirs ou instruments de résolution

196. Le régime de résolution doit faciliter l'exercice des pouvoirs de l'autorité de résolution<sup>53</sup> pour procéder à la résolution de l'établissement sans perturbation systémique grave et sans perte pour les contribuables (Caractéristiques essentielles 3 et 11.6). Les autorités doivent examiner régulièrement les stratégies de résolution possibles ainsi que les conditions préalables et les exigences opérationnelles de leur mise en œuvre, coordination internationale comprise. Outre la stratégie de résolution globale et l'analyse qui la sous-tend, les autorités doivent établir certains éléments d'un plan de résolution avant que la banque ne soit fragilisée<sup>54</sup>. Dès lors que les conditions pré-validées décrites dans ces scénarios sont réunies, les plans de résolution doivent prévoir l'exécution potentielle de l'ensemble des stratégies de résolution de l'établissement défaillant, notamment :

- cession d'actions ou de biens (c'est-à-dire actifs et passifs, dépôts compris) relatifs aux opérations viables à un acquéreur du secteur privé ;
- cession d'actions ou de biens (c'est-à-dire actifs et passifs, dépôts compris) relatifs aux opérations viables à une banque-relais ;
- renflouement interne, c'est-à-dire l'extinction, la dépréciation et/ou la conversion en fonds propres des créances des actionnaires et des créanciers non assurés vis-à-vis de la banque défaillante ;

<sup>52</sup> Voir Bagehot (1873).

<sup>53</sup> Certains systèmes juridiques peuvent désigner l'autorité prudentielle comme autorité de résolution, mais dans ce cas, l'autorité de résolution doit avoir une indépendance opérationnelle conforme à ses responsabilités légales et être dotée de procédures transparentes et de ressources suffisantes ; de plus elle doit être soumise à des mécanismes rigoureux d'évaluation et à l'obligation de rendre des comptes pour évaluer l'efficacité des mesures de résolution.

<sup>54</sup> Voir Conseil de stabilité financière (2014b, Annexe III, paragraphe 4).

- désignation d'un administrateur pour prendre le contrôle de la banque et la gérer dans l'objectif de restaurer la viabilité de l'établissement ou d'une partie de ses activités ;
- établissement d'une structure de gestion d'actifs séparée et transfert à cette structure pour gestion en extinction des prêts improductifs ou des actifs difficiles à évaluer ;
- liquidation de la banque, avec distribution aux déposants assurés ou transfert sur leurs comptes, suivie de la fermeture progressive des activités de la banque et de la vente de ses actifs.

197. De plus, les autorités doivent être investies de pouvoirs de résolution, notamment :

- remplacer la direction de la banque défailante et adopter un nouveau système de gouvernance et un nouveau business plan pour la banque défailante ou l'établissement qui lui succède ;
- exploiter et résoudre la banque, notamment le pouvoir de résilier des contrats, de poursuivre ou de céder des contrats, d'acheter ou de vendre des actifs, de déprécier des dettes et de prendre toute autre mesure nécessaire pour restructurer ou réduire les activités de la banque ;
- assurer la continuité des services et fonctions essentiels en demandant aux autres sociétés du même groupe de continuer à fournir les services essentiels à l'entité en cours de résolution, à son successeur ou à son acquéreur, en veillant à ce que l'entité résiduelle en résolution puisse temporairement fournir ces services à un successeur ou à un acquéreur ou en obtenant les services nécessaires auprès de tiers non affiliés ;
- suspendre temporairement l'exercice des droits de résiliation anticipée qui peuvent être déclenchés par la résolution d'une banque ou dans le cadre de l'exercice de pouvoirs de résolution ;
- imposer un moratoire avec suspension des paiements aux créanciers et clients non assurés et un sursis à l'exécution des actions des créanciers pour saisir les biens ou recueillir autrement des fonds ou des biens auprès de la société tout en protégeant l'exécution des contrats de compensation et de sûreté éligibles.

198. Dans le cas des groupes internationaux, les autorités nationales doivent prévoir des procédures claires pour la mise en œuvre du plan de résolution dans plusieurs pays et fuseaux horaires. Ces dispositions comprendront des accords de coopération internationale propres à l'établissement (Caractéristique essentielle 9).

199. Pour les établissements internationaux, les autorités d'origine et les autorités d'accueil doivent coopérer étroitement dans le cadre de la planification et de l'exécution de la résolution. Les plans de résolution doivent tenir compte par avance de la stratégie privilégiée tout en conservant la possibilité de la modifier en fonction des circonstances effectives de la crise, ces décisions faisant partie des axes de travaux les plus importants des groupes de gestion de crise ou des collèges de résolution. Il est probable que la résolution d'une banque fragile dont les activités étrangères sont importantes et étendues présentera des difficultés. Schématiquement, les groupes de gestion de crise peuvent établir deux stratégies de résolution : la « résolution à point d'entrée unique », dans laquelle les pouvoirs de résolution sont appliqués à la tête d'un groupe par une seule autorité de résolution nationale, et la « résolution à points d'entrée multiples », dans laquelle les outils de résolution sont appliqués de façon coordonnée par deux autorités de résolution ou plus à différentes parties du groupe.

### 7.2.1 Renflouement interne dans le cadre d'une résolution

200. Certains pays peuvent avoir le pouvoir de procéder à un renflouement interne dans le cadre d'une résolution afin de faciliter la continuité des fonctions essentielles. Le renflouement interne est un instrument de résolution qui permet de déprécier les créances non garanties et non assurées ou de convertir ces créances en fonds propres conformément à la hiérarchie des créances en cas de liquidation (Caractéristique essentielle 3.5). Ce type de renflouement peut être accompli soit pour recapitaliser l'entité, soit pour capitaliser une entité nouvelle ou une banque-relais à laquelle ces fonctions ont été transférées

après la fermeture de la banque non viable. L'objectif est que les actionnaires et créanciers concernés paient le coût de la résolution conformément à la hiérarchie légale des créances.

201. Le renflouement interne peut être associé à d'autres pouvoirs de résolution et, s'il est employé pour recapitaliser une banque défaillante, il doit s'accompagner de l'adoption d'un nouveau business plan, qui pourra prévoir la cession des actifs problématiques, la réduction des fonctions et le remplacement de la direction. Ces mesures sont essentielles pour traiter les causes de la défaillance de la banque et garantir sa viabilité ou celle de la nouvelle entité après le renflouement interne.

## 7.2.2 Reprise du fonds de commerce

202. S'il existe un acquéreur prospectif pour tout ou partie du « fonds de commerce » d'une banque défaillante (défini comme ses actions ou ses biens, c'est-à-dire ses actifs et ses passifs), la reprise du fonds de commerce peut être l'outil de résolution approprié. Dans ce type d'opération, un ou plusieurs établissements sains acquièrent tout ou partie de l'actif et reprennent tout ou partie du passif d'un établissement défaillant. Dans la plupart des pays, cette démarche nécessite le retrait de l'agrément de la banque et l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité par le liquidateur pour la partie de l'établissement qui n'est pas reprise.

203. Les opérations de reprise de fonds de commerce peuvent être diversement structurées en fonction des objectifs et des exigences de l'acquéreur, de l'assureur des dépôts<sup>55</sup> et du gouvernement. Elles peuvent être structurées de telle façon que l'acquéreur achète tous les actifs et reprenne tous les dépôts. Comme une fusion-acquisition, ce type d'opération peut être intéressant pour l'acquéreur, attiré par les éléments incorporels, même lorsque la banque est insolvable, mais ces situations sont rares. Le plus souvent, une incitation financière est nécessaire pour que la banque puisse intéresser des acquéreurs potentiels. Cette incitation peut prendre la forme d'une injection de liquidités par l'assureur des dépôts<sup>56</sup> ou, exceptionnellement, lorsque le droit interne l'autorise, par l'État. Dans certains pays, cette aide est acceptable lorsqu'elle représente l'option la moins coûteuse.

204. La reprise des actifs et des passifs peut être partielle. L'autorité de résolution peut, par exemple, céder à l'acquéreur des prêts productifs et d'autres actifs de qualité pour un montant correspondant aux dépôts assurés qui sont repris<sup>57</sup>. La vente d'une « banque propre » intervient lorsque l'établissement acquéreur reprend les dépôts au passif et rachète les liquidités et les actifs assimilables à des liquidités, les « bons » prêts et les autres actifs de haute qualité de la banque<sup>58</sup>. Les actifs non vendus à l'acquéreur sont liquidés sous la direction de l'autorité de résolution ou d'un professionnel de l'insolvabilité.

205. Si des prêts non productifs et d'autres placements à risque doivent être cédés à l'acquéreur, un arrangement devra être trouvé pour atténuer le risque résultant. Il peut s'agir d'un accord de partage des pertes ou d'une clause de restitution permettant à l'acquéreur de rendre les actifs qui se déprécient dans un délai donné. Lors de la vente de ces actifs, l'acquéreur ne doit pas être indemnisé de toutes les pertes, car il ne serait pas incité à optimiser la gestion des prêts douteux, ce qui alourdirait le coût de la résolution. Il est également possible, moyennant une rétribution appropriée, de confier à l'acquéreur la gestion des prêts non productifs sans que ceux-ci figurent à son bilan.

<sup>55</sup> Le rôle de l'assureur des dépôts dans une résolution est évoqué ici dans sa conception étroite. Dans certains pays, il joue un rôle bien plus étendu, englobant le soutien financier, l'aide à la restructuration du capital et l'organisation de fusions avec d'autres établissements.

<sup>56</sup> Dans certains pays, le mandat de l'assureur des dépôts se borne au remboursement des déposants. On considère que cette technique de résolution relève du secteur privé si l'incitation financière provient d'un mécanisme de garantie à financement privé.

<sup>57</sup> L'assureur des dépôts doit donner au liquidateur une somme égale aux dépôts garantis, dont la protection est assurée par la cession. Les déposants non assurés se partagent avec l'assureur les sommes que le liquidateur prélève sur la somme versée par l'assureur et sur le produit de la cession des actifs de qualité médiocre.

<sup>58</sup> C'est une des méthodes de mise en œuvre de la séparation entre bonne banque et mauvaise banque (voir section 7.2.4).

206. La cession du fonds de commerce doit être parachevée dans les meilleurs délais afin de réduire toute interruption d'activité et ainsi de préserver la valeur de la banque et de réduire le coût de la résolution.

207. L'acquéreur doit disposer des capacités financières et organisationnelles nécessaires pour absorber l'entité défaillante. En présence de plusieurs acquéreurs potentiels, le choix pourra s'opérer sur la base d'un appel d'offres, ce qui permettra d'obtenir le meilleur prix pour les actifs nets de la banque défaillante conformément à des règles de qualification prudente des soumissionnaires et aux autorisations requises.

208. La dissolution de la personne morale implique que les actionnaires perdent leur investissement et que la direction est révoquée (sauf peut-être en cas de séparation entre bonne banque et mauvaise banque). De ce point de vue, une cession de fonds de commerce répond à l'objectif de réduction de l'aléa moral.

209. Cette solution présente les avantages suivants :

- elle contribue à préserver la valeur d'une partie des actifs de la banque défaillante, voire de tous (ce qui abaisse le coût de la résolution) ;
- elle atténue les répercussions sur le marché en replaçant rapidement les actifs et les dépôts dans le circuit des activités bancaires ; elle peut s'effectuer en principe en un week-end ;
- elle protège les clients dont les dépôts sont assurés de la perte de services si l'opération peut être parachevée au cours du week-end. Mais ces avantages doivent être appréciés par rapport au risque que l'acquéreur devienne plus systémique et/ou moins résolvable. De plus, elle requiert un acquéreur potentiel et, si une partie seulement de la banque est cédée à l'acquéreur, les activités de la banque doivent être suffisamment séparables pour que cette opération puisse être réalisée en un week-end. Ces deux facteurs impliquent que la probabilité de réalisation d'une cession du fonds de commerce est plus forte pour les banques de taille moyenne et de moindre importance mais néanmoins systémiques que pour les grandes banques.

### 7.2.3 Recours à un établissement-relais

210. Le recours à un établissement-relais dans le cadre d'une résolution permet de poursuivre les fonctions critiques et les activités viables dans l'attente d'une solution permanente. La banque fragile est fermée par l'autorité qui délivre les agréments et mise en liquidation. Un nouvel établissement, appelé banque-relais, est agréé et contrôlé par l'autorité de résolution. L'autorité doit avoir le pouvoir de fixer les conditions auxquelles la banque-relais peut poursuivre les activités<sup>59</sup> et a toute latitude pour déterminer les actifs et passifs à transférer à celle-ci. Les actifs et passifs qui ne sont pas transférés demeurent au sein de la banque résiduelle, laquelle fera probablement l'objet d'une procédure spéciale de faillite (dans laquelle la banque résiduelle continuera à fournir tous les services essentiels qu'elle conserve à la banque-relais aussi longtemps qu'il le faut pour soutenir les activités de cette dernière). Une banque-relais assure la transition entre la défaillance de la banque et le moment où l'autorité de résolution peut l'évaluer et la mettre sur le marché afin de la céder à un tiers dans des conditions satisfaisantes. Cette solution donne aussi aux acquéreurs potentiels le temps d'apprécier la situation de la banque et de soumettre leurs offres, tout en évitant une interruption des prestations à la clientèle.

211. La solution de la banque-relais est surtout mise en œuvre lorsque l'établissement défaillant est vendable mais que les acquéreurs potentiels ont besoin de temps pour vérifier les livres de la banque. Cette procédure permet de gagner du temps dans l'attente d'une autre banque intéressée et de préparer les modalités de l'opération. Cependant, elle ne doit pas retarder une solution durable ni perdurer, car la banque risque de se déprécier en cas de retrait de la clientèle.

<sup>59</sup> Voir Conseil de stabilité financière (2014b, Caractéristique essentielle 3.4).

#### 7.2.4 Gestion des actifs dépréciés

212. À moins que les actifs d'une banque fragile ne soient intégralement repris par un autre établissement, il subsistera un important volume de créances compromises et d'autres actifs de mauvaise qualité qu'il faudra gérer. La procédure de recouvrement des actifs doit être économique, équitable, rapide et viser à maximiser le recouvrement sur la base de la valeur actuelle nette. L'autorité de résolution (ou un professionnel de l'insolvabilité désigné par celle-ci) doit s'efforcer de récupérer la valeur résiduelle des actifs dépréciés par des opérations de recouvrement direct (saisie des actifs des débiteurs, particulièrement des débiteurs importants), de cession à des tiers ou de gestion (par exemple, par une restructuration de la dette) dans l'optique d'une vente ultérieure.

213. Si les actifs du portefeuille sont vendus l'un après l'autre à différents acquéreurs, il importe de définir une stratégie conciliant les risques et avantages de la détention et de la gestion des actifs et ceux d'une cession rapide. Les inconvénients économiques d'un recouvrement rapide des prêts non productifs doivent aussi être pris en compte. Le choix dépend également des capacités et des compétences dont on dispose pour une gestion active des actifs.

214. La cession des actifs peut prendre différentes formes : vente en bloc, vente de « portefeuilles » d'actifs ou d'actifs à l'unité, titrisation et cession à un organisme de restructuration. Le choix de la méthode dépend de la qualité des actifs, de la situation économique générale et de celle des marchés financiers, des investisseurs locaux et étrangers intéressés ainsi que des ressources disponibles.

215. L'expérience montre que diverses raisons peuvent inciter à dissocier la gestion des actifs de mauvaise qualité du reste de la banque :

- le bilan s'en trouve amélioré, ce qui rehausse l'attractivité de l'établissement ;
- la direction peut s'employer à piloter la banque vers une solution à ses problèmes actuels et à préparer son développement stratégique au lieu de consacrer aux créances douteuses le peu de temps dont elle dispose.
- des spécialistes peuvent être sollicités afin de maximiser le recouvrement de la valeur des actifs dépréciés, par exemple en les adaptant pour les rendre plus attractifs pour les investisseurs.

216. Différentes méthodes permettent de séparer les actifs : recours à une division ou à une filiale de la banque ou encore à une société de gestion d'actifs distincte, financée et gérée par des investisseurs privés ou par l'État.

217. La technique de résolution dite de « séparation entre bonne banque et mauvaise banque » consiste à vendre les actifs non productifs et les autres actifs de qualité médiocre à leur valeur de marché à une société expressément constituée à cette fin. Cette technique doit être associée à un autre instrument de résolution afin qu'elle ne soit pas utilisée pour redresser une entité défailante. La société de gestion d'actifs gère les actifs en vue de maximiser les entrées de trésorerie. La transparence, l'expertise, une gestion saine et des incitations appropriées sont essentielles pour maximiser les recouvrements effectués par cette société. La bonne banque doit se concentrer sur ses activités bancaires poursuivies et sur la correction des insuffisances opérationnelles ; une autre solution consiste à la mettre en vente. Une séparation entre bonne et mauvaise banque ne doit être envisagée que si le fonds de commerce de la première a de la valeur.

### 7.3 Fermeture de l'établissement : remboursement/transfert des déposants

218. La liquidation avec remboursement/transfert des déposants peut être la stratégie de résolution privilégiée pour les petites banques qui n'ont pas de fonctions critiques pour l'économie hormis la collecte des dépôts. Dans les pays dotés d'un système d'assurance des dépôts, la fermeture de l'établissement accompagnée du remboursement des déposants est aussi la bonne décision lorsque ce remboursement est moins coûteux que d'autres mesures de résolution. Le secteur bancaire doit assumer le coût du remboursement des déposants.

219. Les autorités de résolution procéderont à la réalisation directe des actifs afin de rembourser les créanciers selon les règles applicables aux procédures d'insolvabilité générales ou aux procédures d'insolvabilité spécifiques aux banques, en fonction du cadre institutionnel en vigueur. Si les déposants sont protégés par un assureur des dépôts, celui-ci acquiert habituellement le statut de créancier après avoir remboursé les déposants et participe en lieu et place de ces derniers à la distribution des fruits de la liquidation.

#### 7.4 Recours aux deniers publics en cas de résolution

220. Un régime de résolution efficace ne doit pas compter sur l'aide publique à la solvabilité ni laisser penser qu'un apport de fonds propres sera possible. En ce qui concerne les établissements financiers d'importance systémique, les Caractéristiques essentielles définissent l'objectif du régime de résolution : « permettre la résolution des établissements financiers sans perturbation systémique grave et sans exposer les contribuables à des pertes, tout en protégeant les fonctions économiques vitales par des mécanismes qui permettent aux actionnaires ainsi qu'aux créanciers chirographaires et non assurés d'absorber les pertes conformément à la hiérarchie des créances applicable en cas de liquidation<sup>60</sup> ». Lorsque la banque défaillante est un établissement d'importance systémique, il peut s'avérer nécessaire d'utiliser les deniers publics pour apporter un soutien temporaire à la liquidité pendant la résolution. Dans ce cas, les autorités doivent être particulièrement attentives aux directives prévues par la Caractéristique essentielle 6. Les autorités qui ne suivent pas les directives des Caractéristiques essentielles à cet égard risquent d'accentuer le risque d'aléa moral et de fortes difficultés budgétaires.

221. Le recours aux deniers publics pour soutenir la liquidité ne doit être qu'un dernier recours réservé aux circonstances exceptionnelles telles qu'une crise systémique majeure et s'accompagner d'une décision politique de haut niveau, par exemple celle d'un premier ministre ou du ministre compétent. Ces situations systémiques comprennent celles dans lesquelles il existe un risque de perte ou de perturbation du crédit et des services de paiement pour un grand nombre de clients. Une intervention de ce type doit être précédée d'une analyse de l'option la plus propice à une résolution ordonnée.

222. Dans des circonstances exceptionnelles, l'État peut aider une banque fragile à rester solvable et lui permettre ainsi de poursuivre son activité. Dans la mesure où le droit interne l'autorise, cette aide peut être apportée sous forme d'injection directe de capitaux, de prêts de l'État à la banque ou de garantie contre les pertes consentie à certains établissements qui rachètent des actifs dépréciés. Elle doit être assortie de strictes conditions, notamment que tous les moyens privés aient été épuisés ; enfin, toutes les pertes doivent être recouvrées auprès du secteur bancaire.

223. Si l'aide publique n'a pas été organisée à l'avance, il peut être demandé à la banque centrale d'avancer les fonds jusqu'à l'aménagement des dispositions juridiques ou au vote des dotations budgétaires, ce qui exige une étroite coopération et un échange d'informations entre la banque centrale et le gouvernement.

224. Le financement public de la liquidité est une solution temporaire dans l'attente d'une solution permanente. Le déblocage de fonds publics devra être conditionné à la mise en œuvre d'un plan d'actions validé par les autorités. Ce plan doit prévoir des mesures pour rétablir la rentabilité et une bonne gestion. D'autres conditions peuvent être appliquées. L'État devra toujours se réserver la possibilité de recouvrer sa contribution lorsqu'il fournit des fonds publics en soutien à l'application d'un outil de résolution.

225. En cas de recours aux fonds publics, le coût de la résolution doit d'abord être supporté par les actionnaires et les créanciers concernés de la banque défaillante. Dans un régime de résolution efficace, aucun instrument de résolution ne requiert l'approbation des actionnaires. Dans le cas contraire, le délai nécessaire pour obtenir l'approbation des actionnaires est une des grandes difficultés de ce type

<sup>60</sup> Voir Conseil de stabilité financière (2014, p. 3).

d'opération. En effet, lorsqu'ils comprennent que l'État va venir à la rescousse de l'établissement, les négociations peuvent être difficiles et traîner en longueur.

226. Lorsqu'un État choisit d'apporter un soutien à la solvabilité ou de prendre une participation dans une banque défaillante, il peut se retrouver actionnaire majoritaire, voire l'unique actionnaire de l'établissement, c'est-à-dire que celui-ci est nationalisé. Cette solution doit être provisoire, adoptée dans des circonstances exceptionnelles et l'État doit s'efforcer de céder rapidement sa participation en trouvant des acquéreurs appropriés. En attendant, il doit gérer l'établissement suivant des principes de marché et recourir à des personnels qualifiés. Il doit en outre indiquer très clairement ses intentions, stratégies de sortie comprises, aux acteurs du marché et au public (Caractéristique essentielle 6.5)<sup>61</sup>. Il faut souligner que lors de la crise financière de 2008, plusieurs pays ont eu recours au soutien à la solvabilité ou à l'actionnariat public pour gérer des banques défaillantes. Dans plusieurs cas, ces pays ont subi de fortes tensions budgétaires qui ont aggravé les sous-performances économiques et retardé la reprise. C'est pourquoi, l'utilisation des fonds publics dans le cadre d'une résolution est très mal perçue dans de nombreux pays. L'utilisation de fonds publics dans le cadre d'une résolution doit être soumise à de strictes conditions qui minimisent le risque d'aléa moral.

## 7.5 Information du public

227. La communication au public des problèmes de l'établissement concerne de nombreuses parties prenantes et aura une influence sur l'issue de la procédure. Les autorités doivent souvent opérer de difficiles arbitrages en la matière car elles doivent concilier deux intérêts sociaux divergents : d'un côté, la transparence des informations est importante pour les décisions des parties prenantes, la confiance du public dans l'intégrité des marchés et pour limiter les risques d'usage abusif d'informations non publiques. D'un autre côté, ces informations peuvent provoquer des retraits massifs, compromettre l'accès de la banque aux marchés financiers et déstabiliser l'ensemble du système. Le moment, la teneur et les méthodes revêtent donc une importance critique pour les plans d'urgence établis par les autorités et l'établissement. Il est important de déterminer : (i) le moment auquel des déclarations publiques peuvent être faites, que ce soit par l'établissement, le superviseur, l'autorité de résolution, la banque centrale, voire le gouvernement<sup>62</sup>, (ii) le contenu de ces communications et (iii) les bons moyens de diffusion du message. Une fois que la banque est en résolution, l'autorité de résolution est responsable des communications relatives à la résolution.

### 7.5.1 À quel stade faut-il commencer à communiquer ?

228. Les crises bancaires ont montré qu'il est important d'informer le public pour préserver la confiance dans le système. Les autorités doivent soigneusement réfléchir au meilleur moyen de réagir publiquement aux informations diffusées au public, aussi bien sous forme d'informations officielles que d'une dégradation de la note de crédit, d'un rapport d'une banque d'investissement ou de simples rumeurs ou conjectures concernant la situation financière de l'établissement. Les rumeurs en particulier tendent à être continues et impossibles à faire taire ; elles aggravent la situation même lorsque les autorités apportent un démenti formel. Les autorités doivent néanmoins suivre et, s'il y a lieu, tenter de limiter les effets dommageables de tous ces événements, car ils risquent de restreindre l'accès de l'établissement aux marchés de financement. Si les problèmes de l'établissement ont déjà fait naître des rumeurs, faire connaître les mesures correctives prises par celui-ci peut aider à préserver ou à accroître la confiance qu'on lui porte. Avant une annonce des autorités, la banque pourrait être incitée à faire elle-même une déclaration sur ses perspectives de retour à une activité normale. Des contacts étroits avec les

<sup>61</sup> Voir *Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group*, Recommandation 10, Comité de Bâle (2010b).

<sup>62</sup> L'analyse de l'information du public couvre toutes les banques fragiles, qu'elles fassent l'objet de mesures correctives (section 6) ou d'une procédure de résolution (section 7).

autorités de marché pourront être nécessaires, même si, bien sûr, c'est à la banque elle-même qu'il revient de prendre les décisions légales quant à ses obligations d'information.

229. Pour les banques elles-mêmes, la communication doit généralement commencer lorsqu'une procédure de résolution officielle a été décidée ou a débuté, bien que les règles de communication du droit des valeurs mobilières puissent imposer à une banque de divulguer plus tôt l'existence de tendances ou d'exigences, d'événements ou d'incertitudes qui aboutiront ou risquent raisonnablement d'aboutir à une forte diminution de la liquidité de la banque ou qui auraient un effet important sur ses fonds propres. Si les problèmes de la banque ne sont pas encore connus du public, les autorités doivent se demander s'il est moins coûteux et moins perturbateur de faire connaître les problèmes après l'ouverture de la procédure de résolution. En effet, si les problèmes de la banque sont graves, une communication prématurée peut entraîner une ruée vers les guichets (c'est-à-dire qu'une aide d'urgence en matière de liquidité ou des mesures correctives précoces pourraient inutilement déclencher des retraits massifs des dépôts). D'autres actions de communication pourraient être envisagées en fonction de l'évolution de la crise.

### 7.5.2 Contenu de l'information

230. Les premières informations données par les autorités doivent être claires et succinctes. Elles doivent se borner à la nature de la décision prise, à une brève description des motifs et aux objectifs recherchés par les autorités, en indiquant aux parties prenantes tous les éléments importants de la situation.

231. Afin de préserver la stabilité financière, les autorités peuvent aussi envisager d'autres messages soulignant les efforts pour éviter des perturbations opérationnelles et pratiques au sein de l'établissement. Dans la mesure du possible, ces messages doivent comprendre une déclaration indiquant que l'établissement continuera de fonctionner normalement et honorera ses obligations vis-à-vis des tiers et que les relations quotidiennes avec l'établissement ne seront pas affectées. Cependant, avant toute déclaration, il est important que les autorités réfléchissent au régime juridique car des déclarations telles que « les déposants n'ont aucune raison de s'inquiéter » peuvent être interprétées comme un soutien à l'établissement.

232. Des messages rassurants doivent être adressés aux déposants des autres établissements afin de prévenir une contagion induite aux établissements comparables (c'est-à-dire en relativisant la taille de la banque si elle est petite ou en garantissant que le problème est cantonné).

233. Dans tous les cas, une étroite coordination entre l'établissement, le superviseur, la banque centrale, l'autorité de résolution, l'assureur des dépôts et le gouvernement est critique. La coordination s'applique à la fois au moment et au contenu des communications. L'expérience montre que des informations divergentes ou contradictoires sèment la confusion et compliquent encore la résolution.

### 7.5.3 Stratégie de communication

234. Les autorités doivent être préparées aux situations de crise et avoir une stratégie de communication. Les premières communications concernant la résolution d'un établissement doivent être la diffusion d'un bulletin d'information officiel, qui doit être aussi publié sur le site Internet des autorités et sur celui de l'établissement. Une ligne téléphonique diffusant des messages clairs peut être utile pour gérer les premières réactions.

235. Les établissements eux-mêmes auront probablement établi une stratégie et un dispositif de communication (renforcement des capacités sur Internet et communiqués de presse) à l'approche des difficultés et peuvent être tenus de publier des informations. Les autorités doivent être informées des détails utiles et encourager les banques à éviter les problèmes de réputation. Si un établissement est fragile, il doit se préparer à des événements comportant un risque d'atteinte à sa réputation. Il doit, par exemple, faciliter un soutien informatique accru pour ses services de banque sur Internet afin de minimiser les risques qu'une interruption soit perçue comme un problème de liquidité. Et il doit minimiser les risques

que des retraits de particuliers soient perçus comme une ruée vers les guichets (il y a donc un intérêt à réduire la visibilité des queues qui se forment aux guichets automatiques bancaires).

236. Une fois que la résolution est connue du public, voire parfois avant, une surveillance adéquate des médias (y compris les médias sociaux et en ligne) doit être rapidement mise en place afin de détecter les risques de communication. Ensuite, les réactions des autorités ou de l'établissement doivent être soigneusement pondérées, et les autorités doivent se tenir prêtes à tenir des audiences publiques, des conférences de presse et des interviews si nécessaire.

#### 7.5.4 Autres considérations générales

237. En dernier ressort, les banques doivent se doter d'un plan de communication. Dans tous les cas, les parties concernées doivent être attentives à leurs obligations d'information légales ou réglementaires. Ainsi, si la banque est cotée, l'autorité des marchés ou les règles de cotation peuvent imposer de rendre publiques certaines informations. Les autorités peuvent aussi avoir l'obligation formelle ou informelle de tenir d'autres parties informées comme les autres autorités de tutelle nationales et étrangères si la banque est présente à l'étranger.

238. Dans le même ordre d'idée, il convient de se demander si une mesure de contrôle ou de résolution prise à l'encontre d'une banque doit toujours être rendue publique. Les considérations déjà évoquées valent ici aussi. Dans certains pays, toutes les mesures d'exécution sont rendues publiques dans un souci de transparence.

## 8. Quelques aspects institutionnels

### 8.1 Conglomérats

239. D'autres facteurs peuvent entrer en ligne de compte pour les banques faisant partie d'un conglomérat. En effet, même lorsque leur situation est saine, elles peuvent pâtir d'événements et de faiblesses au sein du groupe, notamment dans sa structure capitalistique et organisationnelle. Elles risquent, en particulier, de voir leurs actifs ou leurs liquidités utilisés pour renflouer des unités fragilisées au sein du groupe, surtout celles qui opèrent dans des domaines non réglementés. Lorsqu'elles appartiennent à un groupe essentiellement non financier, il est particulièrement important de s'assurer de la qualité de leurs structures de gouvernance. En outre, des mécanismes d'isolement peuvent s'avérer nécessaires.

240. Les conglomérats peuvent être exclusivement formés d'entités financières ou également compter des sociétés non financières. Le plus souvent, une dimension internationale complique la situation, par exemple lorsque la banque fait partie d'une multinationale. L'approche prudentielle est semblable dans tous les cas : il convient de se procurer toutes les informations utiles et de procéder à une résolution ordonnée des établissements financiers afin de limiter la contagion aux autres entités du groupe. Les superviseurs doivent également prendre en compte les risques que génèrent les activités des entités membres du conglomérat financier (ou du groupe auquel appartient le conglomérat) lorsque celles-ci ne sont pas directement soumises à un contrôle prudentiel.

241. L'Instance conjointe pose les principes qui doivent guider les dirigeants politiques et les superviseurs dans leur surveillance des conglomérats financiers<sup>63</sup> :

<sup>63</sup> Voir Instance conjointe (2012b).

- les dirigeants politiques doivent veiller à doter les autorités de contrôle des compétences, des pouvoirs et des moyens nécessaires à une surveillance approfondie des conglomérats financiers à l'échelle du groupe ;
  - les superviseurs doivent s'assurer de la solidité des conglomérats financiers en termes de gouvernance, de fonds propres, de liquidité et de dispositifs de gestion des risques.
242. Le superviseur d'un groupe financier peut associer les instruments suivants :
- Effectuer une évaluation du *groupe*. La collecte des informations émanant de tous les superviseurs du groupe donnera une meilleure idée des risques potentiels à l'échelle globale, ce qui facilitera le diagnostic et le traitement des problèmes. Par ailleurs, il est utile d'organiser régulièrement des réunions avec les superviseurs des secteurs concernés, même si le groupe n'a aucun problème. La confiance entre les superviseurs s'en trouve renforcée et l'information circule plus facilement lorsque les difficultés apparaissent.
  - Obtenir des *informations* sur la situation des autres entités du groupe. Cette démarche ne pose pas de difficulté lorsqu'il s'agit d'établissements du secteur financier et que leurs superviseurs sont prêts à communiquer les informations. Si le groupe compte une entité importante qui n'est pas soumise à un contrôle prudentiel, les superviseurs devront rechercher les informations par d'autres voies, par exemple en consultant les données publiées ou en exerçant des pressions via l'entité contrôlée.
  - Désigner un *coordinateur*. En particulier lorsqu'une crise frappe tout le groupe, il importe qu'un superviseur prenne les devants, ce qui ne revient pas à décider au nom de tous les superviseurs, mais i) à collecter des informations auprès des autres superviseurs et ii) à agir en tant que point de contact et de liaison pour le groupe sur les questions qui le concernent.
  - *Cantonner la banque*. Plusieurs options sont possibles : limiter les expositions envers le reste du groupe, restreindre les financements consentis par des entités du groupe (pour le cas où ils seraient annulés sans préavis) et renforcer les obligations de fonds propres et de liquidité.
  - Chercher à s'assurer que la *gouvernance* de la banque est relativement *indépendante* du groupe. Le superviseur peut insister, par exemple, pour que tous les administrateurs ou une partie d'entre eux soient indépendants.

## 8.2 Banques d'importance systémique mondiale

243. Les considérations et options de base qui s'appliquent aux conglomérats valent également pour les EBIS<sup>m</sup> et sont complétées par d'autres exigences. À titre d'exemple, des données complémentaires sont collectées auprès des EBIS<sup>m</sup> afin de permettre aux autorités de mieux comprendre les liens qu'ils entretiennent avec le secteur financier et l'économie mondiale. En outre, ils sont soumis (i) à des limites plus strictes pour les expositions sur d'autres EBIS<sup>m</sup> en vue d'atténuer le risque de contagion et (ii) à des niveaux d'exigence plus élevés en termes de capacité d'absorption des pertes, ce qui réduit le risque de défaillance.

244. Les Caractéristiques essentielles du Conseil de stabilité financière donnent des informations détaillées sur la planification de résolution pour les EBIS<sup>m</sup>. Les superviseurs et les autorités de résolution doivent en particulier s'efforcer :

- d'établir un plan de redressement et de résolution ;
- de procéder à des évaluations régulières de la résolubilité ;
- de conclure des accords de coopération internationale propres aux établissements.

245. Le partage international des informations peut se heurter à un certain nombre d'obstacles, notamment d'ordre juridique (accords sur la protection des données par exemple). Les superviseurs et les

autorités de résolution doivent s'assurer que les EBIS<sup>m</sup> ont mis en place des accords spécifiques établissant des procédures de coopération, notamment une procédure d'échange d'informations, avec une référence claire aux bases légales et aux dispositions qui protègent la confidentialité des informations échangées.

246. La résolution des banques ayant des activités internationales a montré que les différences de structure juridique d'un pays à l'autre peuvent limiter l'éventail des instruments disponibles. Selon les Caractéristiques essentielles du Conseil de stabilité financière, l'autorité nationale doit, pour tous les EBIS<sup>m</sup>, diriger l'élaboration du plan de résolution en concertation avec tous les membres du groupe de gestion de crise de la banque. Les autorités du pays d'accueil peuvent avoir leurs propres plans de résolution des activités de la banque sur leur territoire mais elles doivent collaborer avec l'autorité du pays d'origine pour garantir la compatibilité de leurs plans avec celui du groupe. Les autorités du groupe de gestion de crise doivent élaborer des plans de résolution conformes aux recommandations du Conseil de stabilité financière sur l'élaboration de stratégies de résolution efficaces<sup>64</sup>.

### 8.3 Aspects internationaux

247. Les autorités des pays d'origine et d'accueil des groupes bancaires internationaux partagent leurs informations, collaborent en vue d'un contrôle performant du groupe et de ses entités et coordonnent les mesures pour bien gérer les situations de crise<sup>65</sup>. Il convient de créer des groupes de gestion de crise ou des collèges de résolution pour faciliter la gestion des crises et, le cas échéant, la résolution d'un groupe bancaire international.

248. Quatre configurations sont possibles : une banque étrangère ayant une filiale ou une succursale dans un pays d'accueil, ou une banque locale ayant une filiale ou une succursale dans un autre pays. Elles présentent des différences sur le plan légal et d'un point de vue prudentiel. Toutefois, des mesures coordonnées sont nécessaires dans chacune de ces configurations pour obtenir un résultat optimal, celui-ci étant plus facile à obtenir quand un collège de superviseurs, un groupe de gestion de crise ou un collège de résolution a réfléchi à l'avance à la gestion des problèmes éventuels et a établi des plans d'urgence clairs.

249. Une filiale d'une banque étrangère est une personne morale constituée dans le pays d'accueil et soumise aux mêmes mesures de contrôle et à la même réglementation qu'un établissement local. Pour une banque, appartenir à un groupe bancaire étranger signifie plus de risques mais aussi plus de sources d'information, ce qui peut élargir l'éventail des mesures correctives possibles. Le principal risque est que la banque soit touchée par des événements se produisant au sein du groupe, notamment dans le pays d'origine de la société mère. En cas de problème dans la filiale, le superviseur du pays d'accueil doit informer et consulter les autorités du pays d'origine sur les décisions envisagées. Un dialogue proactif et un échange rapide des informations étant impératifs lorsqu'un problème survient, le superviseur du pays d'accueil doit également se tenir informé des évolutions du groupe, par exemple en sollicitant ses homologues du pays d'origine.

250. Tous les efforts doivent être faits pour une exécution coordonnée de la stratégie de résolution convenue avec le groupe de gestion de crise. Le cantonnement lorsque la défaillance est imminente risque d'être destructeur de valeur pour le groupe dans son ensemble et de produire des résultats différenciés pour les créanciers selon les pays. Les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil doivent travailler en étroite concertation afin de minimiser le risque que leurs actions nuisent à la stratégie de résolution du groupe. En cas de persistance de problèmes significatifs dans la banque mère ou dans une autre entité du

<sup>64</sup> Voir Conseil de stabilité financière (2013c).

<sup>65</sup> Voir Comité de Bâle (2012e).

groupe et après avoir contacté le superviseur et l'autorité de résolution du pays d'origine, le pays d'accueil peut, si la loi l'autorise, s'efforcer de protéger la filiale en la cantonnant tout en tenant compte des possibles répercussions d'une telle décision sur le système bancaire d'autres pays<sup>66</sup>. Cette opération peut amener à limiter les expositions de la filiale envers les autres parties du groupe bancaire, à empêcher la banque mère de prendre des expositions sur sa filiale ou à fermer la banque en cas de non-respect des critères d'agrément. Ce cantonnement sera plus difficile à mettre en place si de larges pans de l'activité de la filiale sont sous-traités dans le pays d'origine. Le pays d'origine doit avoir recours aux structures de coopération disponibles, collèges de superviseurs, groupes de gestion de crise ou contacts bilatéraux par exemple, pour informer les autorités concernées de l'évolution de la situation et éventuellement décider de mesures concertées. Avant de prendre une telle mesure, le pays d'accueil doit soigneusement examiner les conséquences possibles de cette mesure sur le système bancaire dans son ensemble, sur la banque concernée en particulier et, d'autre part, sur les systèmes bancaires d'autres pays. L'autorité de résolution du pays d'accueil doit, à chaque fois que possible, agir pour mettre en place une solution coopérative avec les autres autorités de résolution.

251. Une succursale d'une banque étrangère n'est pas une personne morale dans le pays d'accueil et c'est le superviseur du pays d'origine qui est responsable de sa solvabilité. Les autorités du pays d'accueil doivent s'efforcer de coopérer avec les mesures de contrôle ou de résolution prises par les autorités du pays d'origine vis-à-vis de la société mère de la succursale. Cependant, le superviseur du pays d'accueil peut appliquer des mesures correctives ou de résolution indépendantes si elles sont nécessaires pour garantir la stabilité financière du pays hôte ou pour garantir un traitement équitable des déposants et des créanciers de la succursale. Comme il est précisé plus haut, une action de ce type ne doit être entreprise qu'après un dialogue proactif avec le superviseur du pays d'origine et une évaluation des répercussions à plus grande échelle. Le superviseur du pays d'accueil peut également demander à la succursale de conserver certains actifs pour faire face à ses obligations. Enfin, pour une filiale comme pour une succursale, il a le pouvoir de retirer l'agrément ou de demander à son homologue du pays d'origine de fermer la succursale. Ces pouvoirs pourraient être exercés lorsque la banque enfreint les règles prudentielles ou quand d'autres conditions ne sont pas respectées, par exemple si la banque mère refuse l'accès à des informations vitales.

252. Les filiales et les succursales étrangères d'une banque locale doivent recevoir un traitement analogue (comme dans la situation opposée) dans les situations décrites ci-dessus. Il est important que le superviseur du pays d'origine :

- ait une idée précise de la situation juridique et financière dans le pays d'accueil, en particulier de la compétence de son homologue ;
- conclue des accords avec les autorités du pays d'accueil sur l'échange d'informations en cas de crise et en ce qui concerne les plans de redressement et de résolution ;
- veille à ce que la banque mère soit pleinement informée des risques et qu'elle connaisse et maîtrise parfaitement les activités de son établissement à l'étranger ;
- ait accès à toutes les informations concernant l'établissement à l'étranger, via cet établissement, sa banque mère, le superviseur étranger et les contrôles sur place ;
- veille autant que possible à ce que les créanciers soient traités équitablement et que leurs créances ne soient pas victimes de discrimination sur la base de la nationalité, du lieu ou de l'État dans lequel elles sont dues.

<sup>66</sup> Cette action est prévue au Principe 11 des Principes fondamentaux : « Entre autres mesures correctrices, l'autorité de contrôle est habilitée à mettre en place un dispositif de cantonnement pour protéger la banque contre les interventions de la société mère, des filiales, des structures bancaires parallèles et d'autres entités liées, lorsque la sécurité et la solidité de la banque sont en jeu. »

253. Les aspects internationaux entrent également en ligne de compte lorsqu'une banque locale est contrôlée par un gros actionnaire étranger. Elle peut alors souffrir d'une atteinte à la réputation de son actionnaire majoritaire. Dans une certaine mesure, il est possible d'appliquer des mesures similaires à celles qui sont citées plus haut ou à celles qui sont décrites aux sections 8.1 et 8.2, telles qu'un plus partage accru des informations avec les autorités du pays d'origine de l'actionnaire.

254. L'un des aspects importants du travail du groupe de gestion de crise est d'obtenir un accord préalable sur la stratégie privilégiée de résolution du groupe bancaire. Comme l'explique la section 7.2, la stratégie choisie peut être « à point d'entrée unique » ou « à points d'entrée multiples » ou une approche intermédiaire.

255. Les aspects internationaux peuvent poser des difficultés supplémentaires lorsqu'une filiale étrangère est un établissement bancaire d'importance systémique intérieure (EBIS)<sup>67</sup>. Dans ce cas, l'autorité du pays d'accueil doit évaluer les besoins en termes de capacité additionnelle d'absorption des pertes, ce qui pourrait nuire au plan de résolution du groupe bancaire.

## 8.4 Banques du secteur public

256. Conformément aux Principes fondamentaux du Comité de Bâle, toutes les banques doivent être soumises aux mêmes normes opérationnelles et prudentielles, indépendamment de leur structure capitalistique. Dans la pratique, pour des raisons historiques, institutionnelles et idéologiques, il existe de très grandes banques publiques dans nombreux pays. Nombre d'entre elles ne travaillent pas aux conditions du marché et sont plutôt utilisées pour offrir des prestations spécifiques aux particuliers et à l'économie dans son ensemble. Parmi leurs activités non commerciales figurent :

- les prêts à certains secteurs à la demande des pouvoirs publics, sans que la clientèle ait à satisfaire aux critères de crédit normaux ou en lui proposant une tarification non proportionnée au niveau de risque intrinsèque ;
- les crédits aux entreprises publiques accordés avec une garantie de l'État plutôt que dans le respect de pratiques de crédit prudentes et d'évaluation des risques ;
- diverses « prestations sociales » qui ne relèvent pas normalement du ressort des banques ;
- des subventions de certains services et produits bancaires.

257. En outre, il arrive fréquemment que les banques du secteur public recrutent des directeurs et des administrateurs qui manquent d'expérience en matière de gestion des banques commerciales. En règle générale, l'opinion publique accepte plus difficilement les restructurations et les compressions d'effectifs dans les banques du secteur public que dans les établissements du secteur privé.

258. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que dans de nombreux pays, de grandes banques du secteur public, parfois en position dominante, connaissent des difficultés financières et opérationnelles. Dans certains cas, ces faiblesses ne ressortent pas immédiatement dans les états financiers. Ainsi, les remboursements en souffrance de prêts « couverts » par des garanties de l'État ou d'autres instances publiques ne sont pas toujours classifiés et provisionnés, alors qu'en réalité il est peu probable que la banque puisse recouvrer les sommes dues auprès du garant.

259. Les pratiques décrites ci-dessus ont plusieurs effets : niveaux élevés de prêts non productifs, s'accompagnant de faibles revenus d'intérêts, provisions insuffisantes, coûts administratifs et opérationnels importants et, à terme, baisse des fonds propres. Les problèmes de liquidité sont en principe

<sup>67</sup> Voir Comité de Bâle (2012f).

évités grâce à un accès spécial aux financements publics, tels que le guichet de l'escompte de la banque centrale ou d'autres facilités<sup>68</sup>.

260. Dans de nombreux cas, le traitement des banques publiques fragiles requiert une approche différente de celle qui est appliquée aux établissements privés, mais il ne doit pas pour autant être moins strict. Pour toutes les banques fragiles, l'objectif est de les amener à la solidité financière et à la rentabilité. Si c'est impossible, il convient de vendre ou de fermer la banque, qu'elle soit privée ou publique, et de liquider ses actifs. Il est impératif que le traitement des banques publiques mette fin à leurs activités et interférences non marchandes. Si ces fonctions, comme les services à la clientèle géographiquement isolée, demeurent nécessaires, les pouvoirs publics doivent élaborer une méthode plus rationnelle et efficiente. De plus, les coûts liés à ces fonctions doivent être couverts par des dotations budgétaires explicites et d'autres circuits moins onéreux.

261. La taille de nombreuses banques du secteur public complique souvent leur résolution. Il peut s'avérer impossible de trouver un partenaire disposé à absorber une grande banque publique par fusion ou acquisition et qui en a la capacité. Certains pays ont résolu ce problème en éclatant l'établissement en plusieurs entités plus petites et en les traitant au cas par cas. Cette approche peut aussi se révéler fructueuse dans le cadre de la résolution de grandes banques du secteur privé.

262. Pour être efficaces, les actions correctives et les stratégies de résolution doivent couvrir simultanément les aspects financiers et politiques. Les stratégies financières doivent considérer la banque comme une entité commerciale ordinaire tandis que les stratégies politiques doivent la libérer de ses activités et influences non commerciales. La mise en place des actions correctives et des stratégies de résolution destinées aux banques du secteur public requiert donc habituellement davantage de temps ; dans l'intervalle, l'État sera probablement mis à contribution.

263. Enfin, pour des raisons de concurrence et afin de préserver la crédibilité du secteur financier, il importe que la supervision et la résolution des banques fragiles du secteur public ne soient pas plus favorables que celles des banques privées.

## 9. Conclusions

264. Tous les superviseurs sont confrontés au problème du traitement des banques fragiles. Le présent rapport présente des recommandations fondées sur l'expérience récente dont les grands principes directeurs sont résumés ci-après :

- i) Les superviseurs doivent être préparés. Lors d'une crise, le temps est compté et les problèmes doivent être affrontés immédiatement, et souvent simultanément. Tout retard aggrave la situation et augmente le coût des solutions. La tâche est considérablement facilitée lorsque les superviseurs comprennent les problèmes et les solutions possibles et savent à qui s'adresser dans les autres organisations et dans les autres pays.
- ii) Pour traiter efficacement les banques fragiles, les superviseurs ont besoin d'objectifs bien définis et d'un cadre opérationnel clair, comme le prévoient les Principes fondamentaux du Comité de Bâle. L'adoption de plus en plus généralisée de ces normes réduit le risque que des carences juridiques et comptables et des interférences politiques ne viennent saper les mesures du superviseur.
- iii) En général, il vaut mieux prévenir que guérir. Les superviseurs doivent user de tous les moyens, récents et moins récents, pour « connaître » leurs banques. Une combinaison d'information

<sup>68</sup> Cependant, dans le cas de l'Union européenne, l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdit aux banques du secteur public tout accès privilégié à des financements publics et en particulier aux ressources financières de la banque centrale.

financière et de suivi, de contrôles sur place et de contacts réguliers avec les auditeurs et la direction des banques offre de bonnes bases pour une détection précoce des problèmes. Et cette dernière permet souvent de résoudre les problèmes avant que la solvabilité de la banque ne soit menacée.

- iv) Les superviseurs doivent faire preuve de discernement. S'ils ne distinguent pas entre les symptômes et les causes d'une fragilité, ils ne pourront pas définir des actions correctives efficaces. Ils doivent tenir compte des spécificités des conglomérats (internationaux), des EBIS<sup>m</sup> et des banques du secteur public, ce qui ne doit pas les amener à se montrer complaisants ni laxistes. Ils doivent utiliser leurs instruments avec mesure et souplesse et déterminer à quel moment un programme correctif est plus approprié que des sanctions et s'il est souhaitable de porter les restrictions à la connaissance du public.
- v) Comme dans tout autre secteur d'activité, les banques peuvent subir et subissent effectivement des défaillances, et le public doit en être conscient. En cas de défaillance d'une banque, les autorités de résolution doivent utiliser des instruments comme le renflouement interne, la cession d'activités ou les établissements-relais pour procéder à la résolution des banques de manière à atténuer correctement les risques pour la stabilité financière et à ne pas exposer le contribuable aux risques. C'est pourquoi le sauvetage public doit être le dernier recours dans des circonstances exceptionnelles et non un aspect normal de la défaillance. La liquidation est souvent la bonne solution, surtout si la protection des dépôts est réelle.
- vi) Dans un monde de plus en plus interdépendant, une étroite coopération internationale entre les superviseurs et les autres autorités compétentes est indispensable. Les banques fragiles, et surtout les grandes banques fragiles, créent des problèmes qui ont très vite des répercussions internationales. Les présentes recommandations contribuent de manière pragmatique à l'objectif de coopération.

## Annexe 1 : Bibliographie

La bibliographie ci-après ne prétend pas être exhaustive ; elle regroupe les titres de divers ouvrages et articles sur le thème des banques fragiles, dont certains déjà cités dans le corps du document.

### Causes et coûts des problèmes des banques et systèmes bancaires

Bagehot, W. (1873), *Lombard Street*, Henry S. King.

Bell, J. et Pain, D. (2000), « Leading indicator models of banking crises: a critical review », Bank of England, *Financial Stability Review*, décembre, pp. 113-29.

Groupe de Contact, contribution à l'intention du Comité consultatif (1999), *The Causes of Banking Difficulties in the EEA 1988-1998*, Groupe de Contact GC/99/17, Londres, août.

——— (2000), *Follow-up work on the causes of banking difficulties and comparison of provisioning practices in the EEA*, Groupe de Contact GC/2000/03, Londres, mars.

Hoggarth, G., Reis, R. et Saporta, V. (2002), « Costs of banking system instability: some empirical evidence », *Journal of Banking and Finance*, mai.

### Études de cas

Bingham, Lord Justice (1992), *Inquiry into the supervision of the Bank of Credit and Commerce International*, octobre.

Board of Banking Supervision (1995), *Report of the Board of Banking Supervision Inquiry into the circumstances of the collapse of Barings*, juillet.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010), *Report and recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group*, Bâle, mars.

Financial Services Authority (2011), *The failure of the Royal Bank of Scotland*, décembre.

### Enseignements tirés de la résolution des problèmes bancaires jusqu'en 2002

Coopération économique Asie-Pacifique (2001), *APEC Policy Dialogue on Banking Supervision – Policy Lessons*, synthèse du Dialogue d'orientation sur le contrôle bancaire, Acapulco (Mexique) juin.

De Luna-Martínez, J. (2000), *How to Manage and Resolve a Banking Crisis*, Washington, D.C. : Institute of International Finance.

Enoch, C., García, G. et Sundararajan, V. (1999), « Recapitalizing banks with public funds: Selected issues », *IMF Working Paper WP/99/139*.

Federal Deposit Insurance Corporation (1998), « Managing the Crisis: The FDIC and RTC Experience 1980-1994 », août.

Freixas, X., Giannini, C., Hoggarth, G. et Soussa, F. (2002), « Lender of last resort: a review of the literature », Chapitre 2 sous la direction de Goodhart, C. et Illing, G., *Financial Crises, Contagion, and Lender of Last Resort*, Oxford University Press.

He, D. (2000), « Emergency liquidity support facilities », *IMF Working Paper WP/00/79*.

Ingves, S. et Lind, G. (1997), « Loan loss recoveries and debt resolution agencies – the Swedish experience », sous la direction de Enoch, C. et Green, J., *Banking Soundness and Monetary Policy Issues and Experience in the Global Economy*, Fonds monétaire international.

Nakaso, H. (2001), « The financial crisis in Japan during the 1990s: how the Bank of Japan responded and the lessons learnt », Banque des Règlements Internationaux, octobre.

Organisation de coopération et de développement économiques, Direction des affaires financières et des entreprises, Comité des marchés financiers (2001), *Experiences with the Resolution of Weak Financial Institutions in the OECD Area*, septembre.

Woo, D. (2000), « Two approaches to resolving nonperforming assets during financial crises », *IMF Working Paper WP/00/33*.

## Enseignements tirés de la crise financière de 2007–09

Department of the Treasury et Federal Deposit Insurance Corporation (2010), *Evaluation of federal regulatory oversight of Washington Mutual Bank*, avril.

Fonds monétaire international (2010), *The making of good supervision: learning to say “no”*, mai.

Institute of International Finance (2008), *Final report of the IIF Committee on Market Best Practices: principles of conduct and best practice recommendations. Financial services industry response to the market turmoil of 2007–2008*, juillet.

Organisation de coopération et de développement économiques (2008), *Resolution of weak institutions: lessons learned from previous crisis*, décembre.

Senior Supervisors Group (2008), *Observations on risk management practices during the recent market turbulence*, mars.

——— (2009), *Risk management lessons from the global banking crisis of 2008*, octobre.

## Publications du Comité de Bâle, de l'Instance conjointe, du Conseil de stabilité financière et du Fonds monétaire international

Association internationale de protection des dépôts (2014), *Core principles for effective deposit insurance systems*, novembre.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (1996), *Surveillance des activités bancaires transfrontières*, octobre.

——— (2001), *Essential elements of a statement of co-operation between banking supervisors*, mai.

——— (2006), *Bâle II : Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres*, juin.

——— (2008a), *Risque de liquidité : défis en matière de gestion et de surveillance*, février.

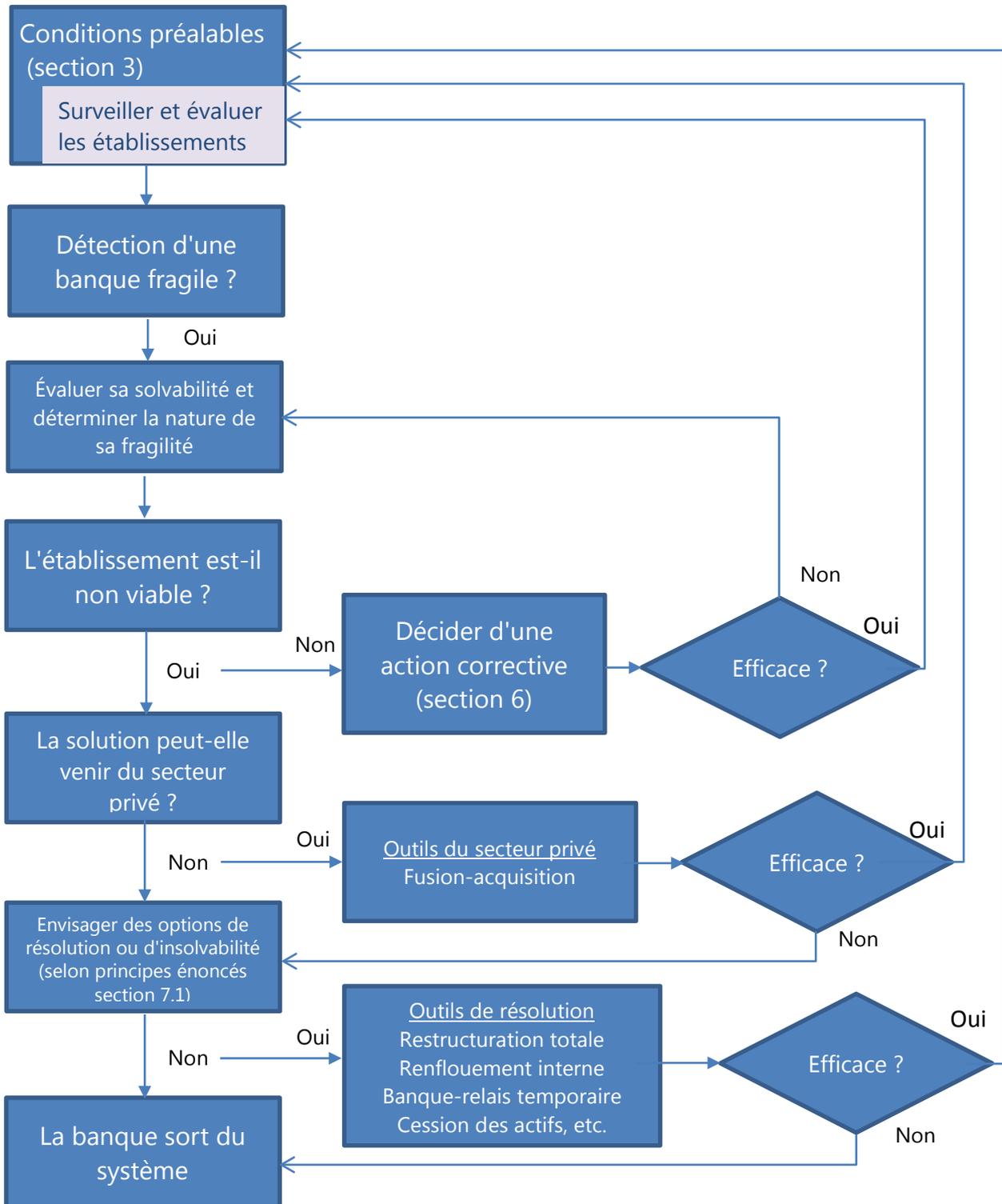
——— (2008b), *Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité*, septembre.

——— (2009), *Principles for sound stress testing practices and supervision – final paper*, mai.

- (2010a), *Compensation principles and standards assessment methodology*, janvier.
- (2010b), *Report and recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group*, mars.
- (2010c), *Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*, décembre.
- (2010d), Bâle III : dispositif international de mesure, normalisation et surveillance du risque de liquidité, décembre.
- (2011a), Bâle III : dispositif réglementaire mondial visant à renforcer la résilience des établissements et systèmes bancaires, juin.
- (2011b), *Principles for the sound management of operational risk*, juin.
- (2011c), *Resolution policies and frameworks – progress so far*, juillet.
- (2012a), *Peer review of supervisory authorities' implementation of stress testing principles*, avril.
- (2012b), *The policy implications of transmission channels between the financial system and the real economy*, mai.
- (2012c), *Models and tools for macroprudential analysis*, mai.
- (2012d), *The internal audit function in banks*, juin.
- (2012e), Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace, septembre.
- (2012f), Dispositif applicable aux banques d'importance systémique intérieure, octobre.
- (2013a), Principes aux fins de l'agrégation des données sur les risques et de la notification des risques, janvier.
- (2013b), Bâle III : Ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité, janvier.
- (2013c), *Monitoring tools for intraday liquidity management – document final*, avril.
- (2013d), Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie révisée d'évaluation et exigence additionnelle de capacité d'absorption des pertes, juillet.
- (2013e), « Liquidity stress testing: a survey of theory, empirics and current industry and supervisory practices », *Basel Committee on Banking Supervision Working Papers*, n°24, octobre.
- (2014a), Modification apportée au document Bâle III : Ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité, annexe relative aux RCLF (engagement de liquidité à usage limité), janvier.
- (2014b), Bâle III : ratio de levier et exigences de publicité, janvier.
- (2014c), Éléments fondamentaux d'une saine planification des fonds propres, janvier.
- (2014d), *External audits of banks*, mars.
- (2014e), Dispositif prudentiel pour la mesure et le contrôle des grands risques, avril.
- (2014f), Principes pour des collèges prudentiels efficaces, juin.
- (2014g), Bâle III : Ratio structurel de liquidité à long terme, octobre.
- (2015), Principes de gouvernance d'entreprise à l'intention des banques, juillet.
- Conseil de stabilité financière (2010), *Intensity and effectiveness of SIFI supervision – recommendations on enhanced supervision*, novembre (rapports intérimaires publiés en 2011 et 2012).
- (2013a), *Thematic review of resolution regimes*, avril.
- (2013b), *Recovery and resolution planning for systemically important financial institutions: guidance on identification of critical functions and critical shared services*, juillet.

- (2013c), *Recovery and resolution planning for systemically important financial institutions: guidance on developing effective resolution strategies*, juillet.
- (2014a), *Cross-border recognition of resolution actions*, septembre.
- (2014b), *Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions*, octobre.
- (2014c), *Guidance on cooperation and information sharing with host authorities of jurisdictions not represented on CMGs where a G-SIFI has a systemic presence*, octobre.
- (2014d), *Adequacy of loss-absorbing capacity of global systemically important banks in resolution – document consultatif*, novembre.
- (2014e), *Report to the G20 on progress in reform of resolution regimes and resolution planning for G-SIFIs*, novembre.
- Conseil de stabilité financière, Fonds monétaire international et Banque des Règlements Internationaux (2011), *Macroprudential policy tools and frameworks – progress report to G20*, octobre.
- Forum sur la stabilité financière (2008) : *Enhancing market and institutional resilience*, avril.
- (2009), *Principles for sound compensation practices*, avril.
- Fonds monétaire international (2013), *Key aspects of macroprudential policy*, juin.
- Instance conjointe (2008), *Credit risk transfer – developments from 2005 to 2007 – document final*, juillet.
- (2010), *Review of the differentiated nature and scope of financial regulation*, janvier.
- (2012a), *Report on intra-group support measures*, février.
- (2012b), *Principles for the supervision of financial conglomerates*, septembre.
- Sahajwala, R. et P. van den Bergh (2000), "Supervisory risk assessment and early warning systems", *Basel Committee on Banking Supervision Working Papers*, n° 4, décembre.

## Annexe 2 : Schéma décisionnel pour la résolution de défaillances bancaires



## Glossaire

Les termes ci-après sont définis tels qu'ils doivent être entendus aux fins du présent document. Il existe des différences d'usage selon les pays, dont certaines sont signalées.

Action corrective rapide	Action engagée promptement par le superviseur, afin d'empêcher les problèmes d'une banque de s'aggraver et de devenir plus difficiles et plus coûteux à traiter. Certains pays ont instauré un cadre juridique formel imposant au superviseur de suivre les plans d'action prévus pour répondre à certaines faiblesses ou infractions bien définies.
Actions correctives	Mesures exigées par les superviseurs pour remédier aux insuffisances et modifier le comportement d'une banque fragile. Elles peuvent être mises en œuvre volontairement par la banque sous la surveillance informelle de l'autorité de contrôle ou, si nécessaire, s'inscrire dans le cadre d'une intervention officielle de cette autorité.
Administrateur provisoire	Personne physique ou morale, y compris organisme public, nommée par un tribunal ou une autorité compétente, afin de conduire les activités d'une banque fragile pour tenter de conserver, gérer et protéger ses actifs jusqu'à ce qu'elle soit stabilisée ou fermée.
Aide publique	Méthode par laquelle une banque menacée de se retrouver en cessation de paiement reçoit une aide financière publique sous forme d'un prêt direct, d'une injection de capitaux, d'une garantie ou d'un rachat de créances douteuses par une société de gestion d'actifs dont les pertes seront couvertes par l'État. La banque continue d'offrir l'ensemble de ses services habituels. Cette aide ne remédie pas durablement aux faiblesses de la banque et doit s'accompagner d'autres mesures. Dans plusieurs juridictions, cette forme de soutien est explicitement prohibée par les textes réglementaires et ne figure pas dans les <i>Key Attributes</i> élaborés par le CSF.
Banque du secteur public	Banque contrôlée, directement ou indirectement, par l'État, y compris banque offrant des prestations spécifiques ou sociales à la demande des pouvoirs publics.
Banque fragile	Banque dont la liquidité ou la solvabilité est ou sera bientôt menacée, à moins d'une amélioration décisive, dans les délais impartis, sur plusieurs plans : ressources financières, profil de risque, modèle opérationnel, systèmes de gestion et de maîtrise des risques, et/ou qualité de la gouvernance et de la direction de l'entreprise.
Cantonnement	Procédure visant à limiter les expositions ou engagements d'une succursale ou filiale étrangère vis-à-vis de la banque mère et du groupe bancaire, à restreindre les financements par des entités du groupe (pour le cas où ils seraient utilisés à bref délai) et à imposer des obligations plus strictes en matière de fonds propres et de liquidité afin de protéger les déposants locaux et le système bancaire local. Toutefois, lorsque la défaillance est imminente (point de défaillance), le cantonnement a toutes chances de se traduire par des dévalorisations pour le groupe dans son ensemble et d'aboutir à des disparités entre créanciers de différents pays. S'agissant d'un conglomérat, ce terme désigne le processus par lequel une banque est ainsi protégée des conséquences négatives d'événements affectant l'ensemble du groupe, et particulièrement lorsqu'ils touchent des activités non soumises à une surveillance.
Compétence et honorabilité, test de	Évaluation de la compétence, de l'intégrité et des qualifications des principaux actionnaires, des administrateurs et des dirigeants ayant pour objet d'apprécier leur maîtrise du domaine bancaire, leurs diverses expériences professionnelles, leur droiture ainsi que d'autres capacités à prendre en considération, et <i>in fine</i> de déterminer leur adéquation à la fonction.
Comportement d'aléa moral	Comportement qui aurait pour conséquence qu'une personne échapperait à l'obligation de supporter l'ensemble des coûts découlant de ses actes ; par exemple, une prise de risque excessive dans le but d'obtenir de meilleurs rendements qui s'appuierait sur le sentiment d'être assuré de bénéficier de l'aide des pouvoirs publics.
Contagion	Phénomène par lequel des difficultés – retraits massifs des déposants, par exemple – auxquelles une banque est confrontée se propagent rapidement à d'autres banques.

Contrôle axé sur le risque	Contrôle reposant sur une évaluation des risques. Le superviseur évalue les différents domaines d'activité de la banque ainsi que la qualité de la gestion et des contrôles internes, afin d'identifier les principales sources de risque et de préoccupation. Le contrôle est ensuite intensifié dans ces domaines.
Établissement-relais	Technique de résolution permettant, dans l'attente d'une solution définitive, de maintenir les fonctions critiques d'une banque en cessation de paiement. L'établissement défaillant est fermé par l'autorité de résolution et placé en liquidation. Une nouvelle banque, dite « banque-relais », est créée et placée sous le contrôle de l'autorité de résolution, selon les dispositions réglementaires ou légales en vigueur. Elle a pour fonction d'assurer la transition entre la cessation de paiement et le moment où l'autorité de résolution est en mesure de procéder à l'évaluation de la banque en vue de sa cession, de telle sorte que des acheteurs potentiels puissent mener à bien les vérifications d'usage et se porter acquéreurs dans des conditions satisfaisantes.
Fourniture de liquidité d'urgence	Voir Prêteur en dernier ressort
Gestionnaire provisoire	Voir Administrateur provisoire
Interdiction de cession et de paiement	Le superviseur ou toute autre autorité investie de ce pouvoir peut ordonner à une banque de geler ses paiements et ses ventes d'actifs afin d'empêcher les sorties de fonds. Cette interdiction pourrait, notamment, permettre de gagner du temps dans l'attente d'une solution satisfaisante.
Liquidateur	Personne physique ou morale, y compris organisme public, nommée par un tribunal ou une autorité compétente pour liquider les actifs et rembourser les créanciers d'une banque en cessation de paiement.
Liquidation	Cessation des activités et de l'exploitation d'une banque en cessation de paiement par une cession en bon ordre de ses actifs après placement sous administration provisoire ou dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité. La demande de mise en liquidation peut émaner d'un créancier, de l'établissement lui-même, de l'autorité de résolution ou du superviseur de l'établissement.
Ordonnance de cessation	Injonction écrite, en général juridiquement opposable, émise par un superviseur à l'adresse d'une banque et de sa direction exigeant de l'établissement qu'il mette fin à certaines pratiques risquées ou imprudentes ou à des manquements à la législation et à la réglementation.
Plan d'urgence et de redressement	<p>Un plan d'urgence vise à assurer l'état de préparation d'un établissement en cas d'incidents majeurs. Il suppose l'élaboration de plans d'intervention évolutifs et l'organisation des ressources adaptées à mobiliser en cas d'incident majeur ou de perturbation grave de l'activité. Un plan de redressement est une forme particulière de plan d'urgence. Il fait partie intégrante du dispositif ordinaire de gestion des risques d'un établissement bancaire et de ses procédures de gestion des fonds propres et de la liquidité. Lorsqu'un établissement rencontre des difficultés et que sa situation s'aggrave jusqu'à atteindre un niveau paroxystique, ces procédures et les dispositions connexes entrent en vigueur.</p> <p>Certaines banques, tels que les établissements bancaires d'importance systémique, soit intérieure soit mondiale, sont formellement tenues d'établir un plan de redressement cohérent et crédible, répertoriant les options à disposition pour rétablir leur solidité financière et leur viabilité en cas de graves difficultés. Un plan de redressement devrait comporter trois éléments : i) des options convaincantes pour faire face à une variété de scénarios et répondre à des difficultés propres à l'établissement aussi bien que des tensions généralisées ; ii) des scénarios envisageant divers problèmes d'insuffisance de fonds propres et de tensions sur la liquidité ; iii) des procédures veillant à la mise en œuvre, en temps utile, des options de redressement dans diverses situations de tensions.</p>
Prêteur en dernier ressort	Fonction assumée par la banque centrale, à laquelle les banques peuvent demander un soutien d'urgence dès lors qu'elles ont épuisé toutes les autres possibilités de refinancement. La banque centrale peut octroyer individuellement, au cas par cas et de manière discrétionnaire, à un établissement bancaire manquant de liquidité, mais solvable, ou à l'ensemble du marché, un soutien d'urgence en plus des facilités qu'elle accorde habituellement. Afin de réduire le plus possible l'aléa moral et le risque potentiel de dilapidation des deniers publics, elle doit rester évasive sur les circonstances exactes dans lesquelles ces prêts seraient octroyés ; ceux-ci sont parfois appelés soutien de liquidité d'urgence.

Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace	Ensemble de 29 principes définis par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, qui représentent les conditions minimales d'un régime de contrôle efficace.
Remboursement des déposants dans le cadre d'une liquidation	Mesure de résolution qui déclenche la fermeture d'une banque en cessation de paiement et activation, par un liquidateur, du système de garantie des dépôts — s'il en existe un — pour rembourser, dans les meilleurs délais, les déposants assurés. Le système de garantie des dépôts devient alors un créancier qui, au même titre que d'autres créanciers et selon l'ordre de priorité normalement applicable en cas d'insolvabilité, sera indemnisé sur les recettes tirées de la cession des actifs par le liquidateur.
Renflouement interne dans le cadre d'une résolution	Mesure engagée par les autorités de résolution visant à : <ul style="list-style-type: none"> <li>i) la dépréciation du capital-actions ou autres titres de propriété de l'établissement, des créances non garanties et des créances non assurées, d'une manière qui respecte la hiérarchie des créances qui s'appliquerait en cas de liquidation et dans la mesure nécessaire pour absorber les pertes encourues ;</li> <li>ii) la conversion en actions ou autres titres de propriété de l'établissement en cours de résolution (ou toute autre entité qui lui succède dans le cadre de la résolution, voire la société mère si celle-ci relève de la même juridiction) de tout ou partie des créances non garanties et non assurées, d'une manière qui respecte la hiérarchie des créances qui s'appliquerait en cas de liquidation ;</li> <li>iii) dès le lancement de la procédure de résolution, la conversion ou la dépréciation de toute obligation convertible conditionnelle ou autre instrument de renflouement assorti de clauses contractuelles non préalablement activées, et, subséquentement, leur traitement selon les modalités décrites aux paragraphes i) ou ii) ci-dessus.</li> </ul>
Résolution	Plan visant à résoudre une banque dont la non-viabilité est avérée ou probable, et qui n'a pas de perspectives raisonnables de redressement. Ce plan s'accompagne souvent de changements dans la forme juridique et l'actionariat de la banque. Le régime de résolution devrait veiller à ce que la résolution intervienne suffisamment tôt et suffisamment rapidement avant que l'établissement devienne insolvable « sur bilan » et avant que la totalité du capital-actions soit absorbée. Des normes claires ou des indicateurs de non-viabilité adaptés devraient aider à la prise de décisions sur le fait de savoir si un établissement remplit les conditions d'une résolution. En matière de planification de résolution, les établissements bancaires d'importance systémique sont astreints à des exigences conformes aux <i>Key Attributes</i> établis par le CSF.
Retrait d'agrément	Annulation de l'agrément d'une banque par l'autorité compétente, avec obligation de cesser toute activité bancaire.
Sanctions	Peines infligées en cas d'inobservation d'une règle, d'une loi ou d'une injonction de l'autorité de contrôle ou en cas de pratiques imprudentes. Les sanctions peuvent être prononcées par le superviseur ou, le cas échéant, un tribunal. Il peut s'agir d'une amende ou, dans certains pays, de condamnations pénales. La peine peut être infligée directement à la banque ou à une personne physique.
Séparation entre « bonne banque » et « mauvaise banque »	Technique de résolution par laquelle tous les actifs non productifs et autres actifs de mauvaise qualité d'une banque en cessation de paiement sont cédés, à leur valeur de marché, à une société distincte, spécialement créée à cette fin. Ladite société – appelée aussi « structure de défaisance », « banque de cantonnement », « mauvaise banque », ou encore « banque-poubelle » – a pour objectif de gérer les actifs de manière à générer le maximum d'entrées de trésorerie. Le reste de l'établissement forme la « bonne banque », laquelle doit se concentrer sur la poursuite de ses activités bancaires, mais peut, elle aussi, faire l'objet d'une résolution faisant intervenir d'autres mesures de résolution.
Situation systémique	Situation exerçant des effets négatifs graves sur la solidité générale ou la structure et la stabilité du système financier. Par exemple, la défaillance d'une grande banque peut entraîner celle de beaucoup d'autres établissements et affecter ainsi la confiance dans la solidité et la fiabilité d'un segment particulier du système bancaire, tout en perturbant les services de paiement. Cependant, les problèmes systémiques ne sont pas le seul fait des grandes banques. Ce risque existe également quand plusieurs petites banques font défaut simultanément ou lorsqu'un établissement modeste occupe une position critique sur un segment donné.

Société de gestion d'actifs	Structure <i>ad hoc</i> mise en place par un État, une banque ou des investisseurs privés dans le but d'acquérir des créances et autres actifs, dont généralement la plus grande part est dépréciée, en vue d'en assurer la gestion (y compris la restructuration) et, bien souvent, de les revendre à des investisseurs.
Surveillance	Surveillance, par l'autorité prudentielle, de la situation financière de chaque banque et de l'état général des marchés financiers.
Système d'alerte précoce	Modèle empirique qui s'efforce d'évaluer la probabilité d'une cessation de paiement ou de difficultés financières à un horizon donné, sur la base du profil de risque courant de la banque.
Systèmes de notation prudentielle	Système de notation utilisé par les superviseurs dans le but de transcrire de manière exhaustive la situation financière d'une banque, son respect de la législation et de la réglementation, et la solidité globale de ses activités. Ce système permet d'identifier les banques dont les insuffisances financières et opérationnelles, ou le respect insuffisant des dispositions applicables, requièrent une attention spéciale de la part du superviseur et/ou justifient une vigilance supérieure à la normale.
Titrisation d'actifs	Implique le transfert juridique ou économique d'actifs ou d'obligations à un tiers, qui émet des titres adossés à des actifs (TAA) représentant des créances sur des lots d'actifs spécifiques.