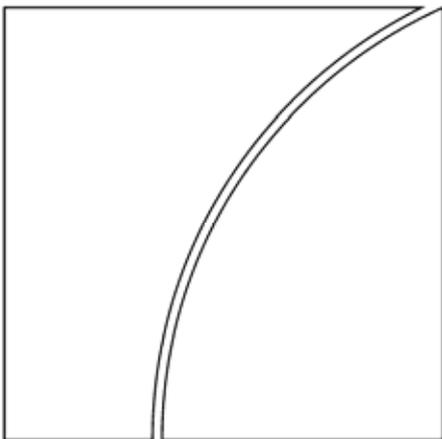


Comité de Bâle sur le contrôle bancaire



Orientations à l'intention des superviseurs pour le traitement des banques fragiles

Rapport du Groupe de travail sur le traitement des
banques fragiles

Mars 2002



BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX

Sommaire

Synthèse.....	1
Partie I. Généralités, conditions préalables et identification	3
1. Introduction et historique.....	3
1.1 Mandat	3
1.2 Travaux connexes d'autres instances	4
1.3 Structure du rapport.....	4
2. Aspects et concepts généraux.....	6
2.1 Définition d'une « banque fragile »	6
2.2 Le traitement des banques fragiles : principes directeurs	6
2.2.1 Répercussions	7
2.3 Symptômes et causes des problèmes bancaires	7
3. Conditions préalables.....	8
4. Identification des banques fragiles.....	10
4.1 Méthodes privilégiant l'information financière quantitative	10
4.1.1 Analyse des états financiers.....	10
4.1.2 Systèmes d'alerte précoce	11
4.2 Évaluations prudentielles.....	11
4.2.1 Systèmes de notation prudentielle	11
4.2.2 Contrôle axé sur le risque.....	11
4.2.3 Surveillance du système bancaire.....	12
4.3 Circuits d'information sur les faiblesses des banques.....	13
4.3.1 Communication avec la direction des établissements	13
4.3.2 Notification prudentielle et inspections sur pièces.....	13
4.3.3 Contrôles sur place.....	14
4.3.4 Auditeurs externes.....	14
4.3.5 Informations fournies par le contrôle interne et les auditeurs internes	15
4.3.6 Contacts avec les autres superviseurs et instances connexes.....	15
4.3.7 Autres sources extérieures.....	15
4.4 Plans d'urgence	15
Partie II. Actions correctives, traitement et sortie.....	17
5. Actions correctives	17
5.1 Principes généraux	17
5.2 Mise en œuvre de l'action corrective.....	17
5.2.1 Évaluation de la nature et de la gravité du problème	17
5.2.2 Éventail des actions correctives	18
5.2.3 Action corrective rapide	19
5.2.4 Gradation de l'action corrective	20

5.2.5	Plan d'action	20
5.2.6	Exécution de l'action corrective et sanctions.....	21
5.2.7	Consultation d'autres instances.....	22
5.3	Les types de carences et leur traitement.....	22
5.3.1	Adéquation des fonds propres.....	22
5.3.2	Qualité des actifs	23
5.3.3	Direction de la banque.....	25
5.3.4	Résultats financiers.....	25
5.3.5	Liquidité.....	25
5.3.6	Méthodes de gestion des risques.....	26
6.	Traitement et sortie du marché	27
6.1	Principes directeurs de la politique de traitement des banques	27
6.2	Méthodes de traitement	28
6.2.1	Plans de restructuration.....	28
6.2.2	Fusions et acquisitions	28
6.2.3	Reprise des actifs et passifs.....	29
6.2.4	Banque-relais.....	31
6.3	Recours aux deniers publics.....	31
6.4	Fermeture de la banque : remboursement des déposants.....	32
6.5	Gestion des actifs compromis.....	32
6.6	Divulgence des problèmes.....	33
7.	Quelques aspects institutionnels.....	34
7.1	Conglomérats.....	34
7.1.1	Instruments disponibles	34
7.1.2	Conglomérats internationaux.....	34
7.2	Aspects transfrontières	35
7.3	Banques du secteur public.....	36
8.	Conclusions.....	37

Synthèse

i. Les banques fragiles constituent une réalité, que les autorités de contrôle bancaire doivent être prêtes à affronter. Le présent rapport formule des orientations pratiques dans les domaines suivants : identification ; action corrective ; méthodes de traitement et stratégies de sortie. Il s'adresse à la communauté mondiale des superviseurs bancaires, dont font partie les institutions financières internationales qui la conseille.

ii. On peut donner plusieurs définitions d'un établissement fragile. Dans ce rapport, il s'agit « d'une banque dont la liquidité ou la solvabilité est ou sera menacée, à moins d'une amélioration décisive sur plusieurs plans : ressources financières, profil de risque, orientation de la stratégie commerciale, capacités de gestion du risque et/ou qualité de la gestion ». En pareils cas, et devant la nécessité de préserver la confiance dans le système financier, le superviseur devra s'efforcer de protéger la valeur des actifs de la banque en perturbant le moins possible son activité, tout en réduisant au minimum les coûts du traitement. Il peut arriver que la banque cesse d'exister en tant que personne morale.

iii. Pour être efficace, le processus prudentiel doit s'inscrire dans le cadre réglementaire, comptable et juridique adéquat, tel qu'il est exposé dans les *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace*. Le superviseur doit clairement faire la différence entre les symptômes et les causes des difficultés rencontrées par la banque, deux aspects qui sont analysés dans ce rapport. Il doit aussi diagnostiquer les problèmes et chercher à les résoudre à un stade précoce, avant qu'ils ne s'aggravent. Le document examine les sources d'information utiles à cet égard et les approches possibles pour le superviseur.

iv. Le superviseur dispose de plusieurs types d'action corrective, mais c'est en premier lieu au conseil d'administration et à l'équipe dirigeante qu'il incombe de remédier aux faiblesses et aux difficultés de leur établissement. Les mesures prudentielles doivent être proportionnées à l'ampleur du problème et s'inscrire dans un échéancier précis. Il convient de trouver un juste milieu entre des actions immédiates dans un cadre rigide et une solution plus générale moins contraignante. Un dosage efficace associera des règles « automatiques » pour une action prudentielle acceptable prédéfinie et ménagera une certaine souplesse dans des circonstances particulières. Un équilibre approprié doit être également trouvé entre les approches informelles, à appliquer normalement aux établissements connaissant des difficultés relativement mineures et dont la direction se montre coopérative, et les mesures contraignantes de caractère plus formel, assorties de sanctions en cas de non respect, pouvant aller jusqu'à la fermeture de la banque et le retrait de l'agrément.

v. Les programmes d'action corrective doivent être détaillés et spécifiques 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 devrait aussi avoir convenu de mécanismes de consultation ou d'information des pouvoirs publics, de la banque centrale et des instances de réglementation, nationales et étrangères. Superviseurs et banques centrales ont habituellement des intérêts communs, qui requièrent une consultation avant d'agir vis-à-vis d'un établissement fragile. La communication financière constitue un autre domaine essentiel. La question primordiale à cet égard est de savoir si la transmission d'informations facilite la réalisation de l'objectif du superviseur qui est de restaurer la viabilité financière de l'établissement.

vi. Si l'insolvabilité est imminente, il importe d'envisager plusieurs solutions : opération de fusion ou d'acquisition par une banque saine ; reprise des actifs et passifs, aide publique et techniques de crédit-relais. Ces différentes méthodes sont exposées dans le rapport. Si aucun investisseur ne se manifeste ou si le remboursement des déposants est l'option la moins coûteuse, alors le remboursement (partiel ou intégral) des déposants et la liquidation seront inévitables.

vii. Il est possible de recourir aux deniers publics pour garantir la liquidité ou, dans des circonstances exceptionnelles, la solvabilité. La banque centrale peut, au cas par cas, accorder de manière discrétionnaire à un établissement en manque de liquidité, mais présumé solvable, un soutien d'urgence, en plus de ses mécanismes d'aide habituels. En revanche, comme un soutien de solvabilité fait intervenir l'argent des contribuables, la décision devra toujours être prise et financée par l'État et le corps législatif, et non par la banque centrale, même si une coopération étroite et un échange d'informations sont nécessaires entre celle-ci et le gouvernement. Ces deux formes de soutien devront toujours être associées à des actions correctives s'inscrivant dans la durée.

viii. Dans certains cas, le superviseur devra prendre en compte d'autres éléments lorsque la banque est une banque étrangère ou qu'elle appartient à un groupe. Ce document étudie les facteurs en jeu et les solutions possibles, tel le cloisonnement (*ring fencing*) des opérations de l'établissement. Des considérations spéciales, d'ordre à la fois politique et financier, peuvent aussi s'appliquer aux banques d'État, dont les problèmes sont plus longs à résoudre.

Partie I.

Généralités, conditions préalables et identification

1. Introduction et historique

1. Les banques fragiles sont une réalité à l'échelle mondiale¹ et constituent un défi permanent pour les autorités de contrôle dans tous les pays, quels que soient la structure politique, le système financier et le niveau de développement économique et technologique. Tous les superviseurs doivent être prêts à faire face à de tels problèmes et à réduire le plus possible leurs conséquences.

2. Certaines difficultés sont communes à toutes les banques fragiles, et les superviseurs ont tout intérêt à partager leurs expériences, en particulier les actions spécifiques ayant abouti ou non au résultat escompté dans des situations données. Dans le passé, l'absence de dispositions d'urgence et la méconnaissance des solutions disponibles pour la restructuration des banques fragilisées ont parfois retardé indûment l'action prudentielle. Ces carences ont fortement gonflé les coûts de traitement des problèmes bancaires. Des orientations appropriées pourraient atténuer ces coûts et les effets de contagion.

3. Lors de sa réunion d'avril 2001, le Forum sur la stabilité financière (FSF) a examiné la possibilité de formuler des orientations sur le traitement des banques fragiles et des crises bancaires systémiques. Certains membres ont alors préconisé des orientations applicables au cas par cas, ce qui a été considéré comme relevant essentiellement du domaine prudentiel. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a reconnu l'utilité des orientations prudentielles internationales dans ce domaine. Conjointement avec son Groupe de liaison sur les Principes fondamentaux, il a donc mis en place un groupe de travail spécialisé en juillet 2001, chargé de faire le point sur le traitement des banques fragiles à partir des expériences observées par des pays différents et dans des circonstances différentes².

4. Ce groupe de travail s'est réuni à quatre reprises entre juillet 2001 et janvier 2002.

1.1 Mandat

5. Le groupe de travail avait pour mandat (annexe 2) de fournir une panoplie d'instruments, assortie d'orientations pour les superviseurs pour le traitement des banques fragiles. Ce rapport examine un large éventail de problèmes bancaires, leurs antécédents et leurs causes, et évalue les avantages et inconvénients de diverses méthodes, telles que mesures préventives, identification précoce, actions correctives, aspects du traitement et stratégies de sortie. L'objectif n'est pas de prescrire tel ou tel remède mais d'identifier les bonnes pratiques qui ont déjà fait leurs preuves. Il s'agit, en fait, de proposer des orientations pratiques pouvant s'adapter à chaque cas.

6. Ce rapport s'adresse à la communauté mondiale des superviseurs bancaires, dont font partie les institutions financières internationales qui la conseillent. Pour cette raison, le groupe de travail a évité de privilégier une catégorie de pays ou de systèmes bancaires. La panoplie d'instruments doit pouvoir s'appliquer à tout établissement, que ce soit une petite banque locale ou un grand groupe bancaire international, qu'il soit détenu par l'État ou par des intérêts privés et qu'il s'agisse d'une banque universelle ou d'un groupe financier. Les superviseurs peuvent s'y référer pour un dossier particulier ou dans le cadre d'une assistance globale pour préparer les autorités d'un pays à affronter les problèmes causés par les banques fragiles.

¹ Au cours des cinq dernières années, plus de cinquante pays ont enregistré au moins une fermeture de banque. Source : Banque mondiale.

² Seize pays étaient représentés dans le groupe de travail, auquel participaient également la Banque mondiale, le FMI, la Commission européenne et l'Institut pour la stabilité financière (ISF) de la BRI. La liste des membres figure en annexe 1.

1.2 Travaux connexes d'autres instances

7. Ce rapport porte sur le traitement au cas par cas des banques fragiles. Beaucoup de travaux ont été consacrés à des aspects connexes. On peut citer, par exemple, ceux entrepris conjointement par la Banque mondiale et le FMI (aspects juridiques de l'insolvabilité et de la liquidation des banques), le FMI (cadre applicable à la gestion des crises bancaires systémiques), l'APEC (enseignements fournis en matière de gestion des défaillances bancaires), le Groupe de Contact (origines des difficultés bancaires) et l'OCDE (expériences de traitement d'établissements financiers fragilisés). Le groupe de travail a cherché autant que possible à éviter les redites, en renvoyant, le cas échéant, aux documents déjà publiés. Les normes internationales existantes, telles que les *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* du Comité de Bâle³, s'appliquent également et sont citées, le cas échéant. L'annexe 3 fournit des références bibliographiques.

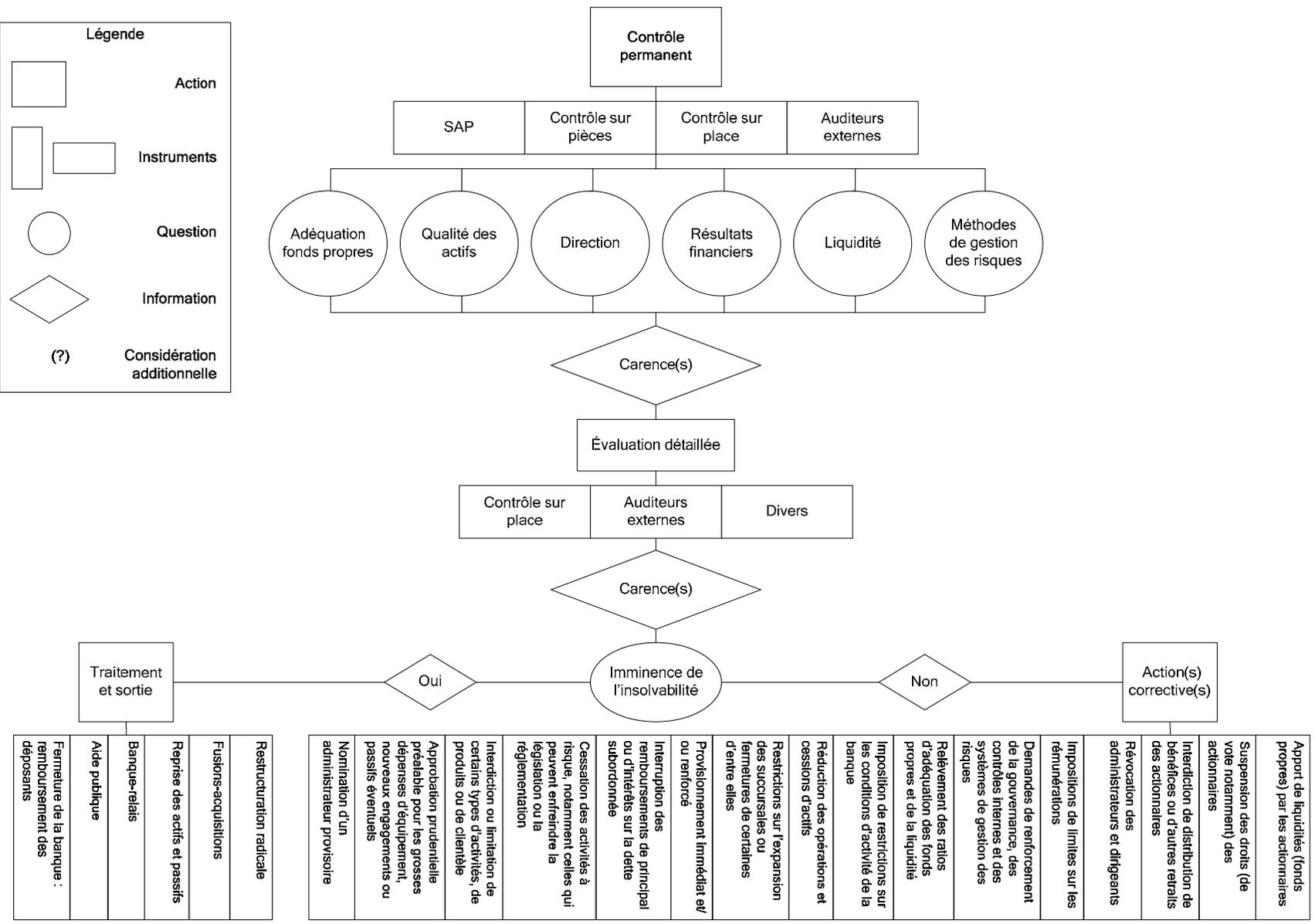
1.3 Structure du rapport

8. Une banque peut connaître des difficultés à divers moments. Avec l'aide de son superviseur, elle doit donc réfléchir en permanence aux moyens d'éviter les problèmes et, si des fragilités apparaissent, de les diagnostiquer et d'y remédier rapidement. La structure du rapport suit ces différentes étapes. La partie I traite des aspects généraux, des conditions prudentielles préalables au traitement des banques fragiles et des techniques de surveillance facilitant l'identification des problèmes. La partie II expose les actions correctives propres à restaurer la solidité d'un établissement ainsi que les stratégies de traitement et de sortie du marché pour les banques dont le défaut est imminent ou confirmé.

9. Le diagramme 1 représente schématiquement la structure de ce rapport.

³ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (1997), *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace*, Bâle, septembre.

Diagramme 1 : Structure du rapport



2. Aspects et concepts généraux

2.1 Définition d'une « banque fragile »

10. Ce rapport se fonde sur la définition suivante :

Il s'agit d'une banque dont la liquidité ou la solvabilité est ou sera menacée, à moins d'une amélioration décisive sur plusieurs plans : ressources financières, profil de risque, orientation de la stratégie commerciale, capacité de gestion du risque et/ou qualité de la gestion.

11. Cette définition s'applique davantage à une banque dont la liquidité et la solvabilité sont menacées, à terme ou dans l'immédiat, qu'à un établissement présentant des faiblesses visibles, isolées ou temporaires, qui peuvent normalement être corrigées par des mesures appropriées. Naturellement, elle doit s'employer à remédier à toutes ses insuffisances, quelles que soient leur ampleur et leur nature. Cependant, les problèmes rencontrés par une banque fragile sont plus fondamentaux : gestion inadéquate, ressources financières insuffisantes, absence de stratégie commerciale cohérente sur le long terme, actifs de qualité médiocre, systèmes et contrôles peu performants, pour ne citer que quelques exemples. 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 gestion que l'on a laissé perdurer. Ces problèmes peuvent devenir très vite la source de sérieuses préoccupations pour le superviseur si les normes prudentielles minimales ne sont pas respectées et si la viabilité de l'établissement est compromise. Il incombe au superviseur de dépister ces problèmes à un stade précoce, de veiller à ce que des mesures préventives ou correctives soient engagées et de prévoir une stratégie de traitement en cas d'échec de la prévention.

2.2 Le traitement des banques fragiles : principes directeurs

12. Pour replacer ses travaux dans leur contexte, le groupe de travail s'est demandé pourquoi il est nécessaire et souhaitable de prendre des mesures à l'égard des banques fragiles. La réponse renvoie aux objectifs fondamentaux du contrôle bancaire, lesquels varient, bien sûr, quelque peu d'un pays à l'autre et peuvent être expressément mentionnés, dans certains cas, dans les textes de loi. Il est néanmoins possible de postuler, d'une manière générale, que l'une des missions essentielles du contrôle bancaire est de préserver la stabilité du système financier et la confiance qu'il inspire, en réduisant ainsi le risque de pertes pour les déposants et autres créanciers. Le traitement efficace des banques fragiles répond parfaitement à cette mission.

13. Face aux banques fragiles, cet objectif se concrétise par des actions 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 les coûts de son traitement au minimum. Il peut arriver qu'une banque cesse d'exister en tant que *personne morale*.

14. Dans l'exercice de sa tâche, le superviseur doit se fonder notamment sur les principes directeurs suivants :

- *Rapidité*. Le superviseur doit intervenir sans tarder. L'expérience de nombreux pays montre que toute complaisance en matière de réglementation et de contrôle prudentiel ne fait qu'exacerber les difficultés d'une banque. Faute d'être traités rapidement, les problèmes dégénèrent, rendant les efforts de traitement plus délicats et plus coûteux, sans compter les risques de contagion et de répercussions systémiques.
- *Efficacité en termes de coûts*. En présence de plusieurs solutions possibles pour atteindre les objectifs prudentiels, le superviseur doit privilégier le critère du moindre coût. Il doit impérativement prendre en compte tous les coûts, y compris de source exogène telle l'instabilité du système financier.
- *Souplesse*. La législation définit souvent de façon étroite l'action du superviseur. Il est toutefois utile qu'elle lui confère une certaine latitude dans la mise en œuvre et l'échéancier de son action prudentielle. Le groupe de travail n'a pas vocation à imposer à un pays un cadre législatif plutôt qu'un autre ; l'important est que le superviseur soit prêt à faire preuve de souplesse en envisageant tout l'éventail de ses prérogatives face à une banque fragile.

- *Cohérence.* Des actions prudentielles cohérentes et bien **senties** ne fausseront pas le cadre de la concurrence et limiteront la confusion et l'incertitude en période de crise. Les mêmes problèmes dans des banques différentes, qu'elles soient grandes ou petites, en mains privées ou publiques, doivent être traités de manière identique⁴.
- *Éviter l'aléa moral.* L'action prudentielle ne doit pas inciter les banques à engager des coûts qu'elles ne prendront pas intégralement en charge. Il ne faut pas indemniser les actionnaires d'un établissement fragile, sous peine d'encourager d'autres banques à se départir de toute prudence parce qu'elles espéreront être assistées en cas de problème. De même, l'action prudentielle ne doit pas protéger les intérêts de l'équipe dirigeante. Comme l'écrivait Bagehot : « Aider aujourd'hui une banque fragile est le plus sûr moyen d'empêcher demain l'avènement d'une banque saine »⁵.
- *Transparence et coopération.* Toute information incomplète ou incorrecte émanant de la banque renforce l'incertitude pour les parties prenantes. Elle risque de conduire à une action prudentielle erronée et d'accroître les coûts de traitement des problèmes. L'établissement et les autorités compétentes doivent donc chercher à être aussi ouverts et transparents que possible sur leurs intentions. Les décisions sur les informations à communiquer ou non, à la communauté financière au sens large ainsi qu'au grand public, sont plus délicates et dépendent de la situation. Elles doivent être prises au cas par cas, après une évaluation minutieuse. Il s'agit avant tout de déterminer si cette communication va servir la mission prudentielle, à savoir le traitement de l'établissement fragile et la préservation de la stabilité du système.

2.2.1 Répercussions

15. Pour éviter de fausser la concurrence dans le secteur financier, toutes les banques, petites ou grandes, doivent être assujetties au même cadre prudentiel et réglementaire. Cet impératif vaut en temps normal comme en période de crise. Il peut être néanmoins justifié de réserver un traitement particulier aux gros établissements dans certaines situations clairement définies. Ceux-ci entretiennent, en effet, davantage de liens avec la communauté interbancaire et ont une gamme d'activités plus diversifiée, qui englobe souvent des opérations transfrontières, de sorte qu'un défaut de paiement aura davantage de répercussions. Cependant, l'éventualité de problèmes systémiques n'est pas seulement liée aux 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. De même, la défaillance d'une grande banque n'aura pas forcément de retombées systémiques si, par ailleurs, l'environnement économique est très solide.

16. Dans les cas de risque systémique, il est parfois possible de recourir à des mesures de traitement additionnelles, telles qu'un soutien de liquidité accordé par la banque centrale en sa qualité de prêteur en dernier ressort ou un soutien de solvabilité de la part des pouvoirs publics. Néanmoins, rien ne saurait justifier que les banques concernées soient dispensées d'une profonde restructuration ou d'une fermeture, si les circonstances l'exigent.

2.3 Symptômes et causes des problèmes bancaires

17. Il importe de faire la différence entre les symptômes et les causes des problèmes bancaires. Les premiers correspondent habituellement à une *qualité médiocre des actifs*, une *rentabilité insuffisante*, des *pertes en capital*, une *atteinte à la réputation* et/ou des problèmes de *liquidité*.

18. Ces divers symptômes se manifestent souvent simultanément. Il ressort de l'expérience de plusieurs pays que les problèmes de liquidité apparaissent rarement isolément et qu'ils sont généralement le signe de difficultés plus vastes.

⁴ Le cas des banques du secteur public est analysé plus en détail dans la section 7.3.

⁵ Bagehot, W. (1873), *Lombard Street*, Henry S. King and Co.

19. Si les difficultés des banques résultent habituellement d'une conjonction de facteurs, elles revêtent le plus souvent la forme de problèmes de crédit⁶. Ce constat n'a rien de surprenant puisque les prêts ont toujours eu une place centrale dans l'activité bancaire. Dans bien des cas, les pertes sur prêts s'expliquent par des carences dans les systèmes de contrôle et de gestion du risque de crédit.

20. Il n'est pas rare, en particulier, que les processus de gestion et de contrôle ne soient pas assez performants pour éviter :

- *des pratiques de prêt inadéquates*, dues par exemple à des compétences insuffisantes ou un programme de développement du crédit trop ambitieux, conjugués à l'absence d'incitations à procéder à une identification précoce des prêts à problèmes et à engager des actions correctives ;
- *une concentration excessive des prêts*. La concentration des prêts à une zone géographique ou un secteur d'activité a été la cause des difficultés de nombreux établissements. À moins d'être dotée d'un portefeuille diversifié, une banque court le risque que les prêts consentis à une région donnée, ou à un groupe d'entreprises liées, soient compromis simultanément ;
- *une prise de risque excessive*. La direction peut être incitée, en effet, à rehausser le profil de risque de la banque dans ses activités de prêt, afin de tirer parti d'augmentations à court terme de son bénéfice ou des cours des actions ;
- *un manquement aux politiques et procédures en vigueur*, telles que le plafonnement de la concentration ou des prêts à des protégés. 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 existantes. Dans les établissements du secteur public, ce manquement peut être dû à des ingérences politiques ;
- *des fraudes ou agissements délictueux ainsi que des opérations pour compte propre* de la part d'une ou plusieurs personnes.

21. Outre le risque de crédit, une banque peut être également fragilisée par le risque de taux, le risque de marché, le risque opérationnel et le risque stratégique. Ces risques ne sont pas nouveaux, même si ils ont toujours moins contribué aux défauts des banques que le risque de crédit. Certains pourraient devenir plus importants. Ainsi, le risque opérationnel va faire l'objet d'une attention accrue à mesure que les établissements vont adopter des systèmes plus sophistiqués, de nouveaux circuits de livraison et passer des accords d'externalisation accentuant leur dépendance, et leur exposition, vis-à-vis de tiers. Parallèlement, il arrive souvent que l'accentuation d'un risque soit contrebalancée par la réduction d'un autre. Ainsi, la titrisation des actifs accroît le risque opérationnel et juridique mais atténue le risque de crédit. Les banques devraient également se doter de techniques et instruments de réduction du risque plus performants. Toutes doivent veiller à trouver le bon équilibre.

22. Dans le passé, les banques fragiles ont alimenté ou exacerbé les crises financières. Cependant, des facteurs externes tels que des chocs macroéconomiques néfastes (crise monétaire, faiblesse de l'économie réelle, mauvaise préparation à la libéralisation du secteur financier, etc.) peuvent aussi créer des difficultés pour les banques. Ils ne submergeront peut-être pas un établissement bien dirigé et financièrement sain, mais ils entraîneront certainement des carences dans la gestion et le contrôle des plus fragiles.

3. Conditions préalables

23. Les *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* de même que la *Méthodologie des Principes fondamentaux*⁷ décrivent les fondements nécessaires d'un système de

⁶ Voir par exemple l'analyse du Groupe de contact, *The Causes of Banking Difficulties in the EEA 1988-1998*, qui « fait apparaître que, si les difficultés des banques résultent habituellement de la conjonction de plusieurs facteurs, elles se manifestent la plupart du temps sous forme de problèmes de crédit. Dans la grande majorité des cas étudiés, le risque de marché n'a pas joué un rôle significatif, même si le risque opérationnel s'est révélé notable en plusieurs occasions » (p. 1).

⁷ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (1999), *Méthodologie des Principes fondamentaux*, Bâle, octobre.

contrôle sain. Ils donnent également des indications essentielles pour la prévention et le traitement des problèmes des banques fragiles. Pour une action efficace, la législation doit prévoir en substance les éléments suivants, qui doivent à défaut pouvoir être fixés et/ou imposés par les superviseurs :

- des règles exhaustives pour l'agrément des banques, l'autorisation de nouvelles activités importantes, les acquisitions ou investissements ainsi que pour les modifications dans la structure de propriété des établissements ;
- des règles ou orientations prudentielles à l'intention des banques, telles que normes et limites concernant les fonds propres, la liquidité, les prêts à des parties liées et les concentrations de crédit ainsi que des pouvoirs permettant d'appliquer diverses sanctions lorsque les exigences prudentielles ne sont pas satisfaites ;
- des exigences pour les contrôles internes et les systèmes de gestion du risque des banques, correspondant à leur stratégie, à la complexité et à l'ampleur de leurs activités. Il s'agit notamment de politiques et procédures d'identification, de notification, de surveillance et de gestion des divers risques inhérents aux activités bancaires ;
- des exigences pour une gouvernance d'entreprise efficace dans les banques. Il est toujours possible d'améliorer la gouvernance, en incitant de manière judicieuse les dirigeants à suivre des pratiques saines en matière de crédit et de gestion du risque ainsi que dans les procédures et systèmes de contrôle interne, et en instaurant une discipline de marché, facilitée par une meilleure communication ;
- des exigences concernant la communication périodique des états financiers et les moyens de procéder à des contrôles sur place, afin que les problèmes puissent être décelés à temps ;
- des actions correctives prises à temps pour surmonter les difficultés. Le superviseur doit disposer d'une grande panoplie d'instruments, afin de pouvoir apporter une réponse graduée et modulable aux différents problèmes. Dans les cas extrêmes, il doit être habilité à retirer l'agrément de l'établissement ;
- des normes comptables reposant sur des conventions et règles internationalement validées pour les banques. Il convient, en particulier, d'instaurer des règles ou orientations imposant de prendre en compte sans tarder les actifs compromis, afin que des montants irrécouvrables ne restent pas inscrits dans les comptes⁸ ;
- le champ d'application et les normes de l'audit bancaire. Il importe de prévoir des pénalités en cas de non respect, le superviseur étant notamment habilité à révoquer les auditeurs coupables de manquement ou de tout comportement inadéquat. La législation du pays doit permettre à l'auditeur de rendre compte directement au superviseur⁹.

⁸ Ce sont souvent les superviseurs qui formulent les orientations pour la classification et le provisionnement des prêts. En voici quelques exemples : i) la prise en compte des pertes sur prêts doit être réaliste et étayée par une évaluation minutieuse des risques inhérents à chaque crédit et au portefeuille de prêts ; ii) les créances compromises ne doivent pas être classées dans les prêts productifs si un crédit supplémentaire est accordé à l'emprunteur (renouvellement des crédits impayés – *evergreening*) ; iii) la classification d'une créance doit être fonction non seulement de la situation des remboursements, mais aussi d'une évaluation de la solvabilité de l'emprunteur ; iv) la valorisation des actifs qui ne sont pas facilement commercialisables doit être prudente ; v) les créances irrécouvrables doivent être passées par pertes et profits.

⁹ Le rôle des auditeurs dans les banques et le contrôle bancaire diffèrent légèrement selon les pays. Dans certains cas, les superviseurs demandent aux auditeurs externes de i) confirmer l'adéquation des provisions pour créances compromises ou irrécouvrables ainsi que la dépréciation des actifs ; ii) vérifier le respect des exigences réglementaires concernant les normes prudentielles (par exemple, exigences de liquidité ou plafonnement de la concentration) ainsi que l'évaluation par l'établissement de son ratio de fonds propres ; iii) faire un compte rendu sur la qualité du contrôle interne et des procédures de gestion du risque, et iv) rapporter immédiatement au superviseur toute infraction grave à la réglementation, notamment bancaire, tout acte délictueux avec fraude ou conduite malhonnête, tout problème pouvant porter préjudice aux intérêts des déposants ou tout fait susceptible de fragiliser l'établissement.

24. Les autres grands préalables institutionnels à un traitement efficace des banques fragiles sont :

- une législation stipulant que l'autorité de contrôle bancaire bénéficie d'une indépendance opérationnelle et d'un accès à des ressources adéquates pour effectuer un contrôle efficace ;
- une législation stipulant que les autorités de contrôle et superviseurs individuels jouissent d'une protection juridique appropriée pour toutes les actions entreprises de bonne foi dans l'exercice de leur mission ;
- un environnement juridique et judiciaire comprenant un régime d'insolvabilité adéquat¹⁰, permettant un traitement efficient des établissements, une liquidation rapide des actifs ainsi qu'un traitement juste et équitable des créanciers¹¹ ;
- des règles fiscales neutres permettant les transferts d'actifs et autres transactions requises par un traitement, sans pour autant fausser ni annuler l'effet bénéfique de ces mesures ;
- un système de coopération entre organes de contrôle et d'échange d'informations entre instances officielles, tant nationales qu'étrangères, responsables de la sécurité et de la solidité du système financier ;
- un filet de sécurité performant qui renforce la confiance du grand public dans le système bancaire. Ce dispositif doit notamment reposer sur une fonction de prêteur en dernier ressort de la banque centrale et des mécanismes de protection des dépôts.

4. Identification des banques fragiles

25. Si elles ne sont pas détectées, les faiblesses des banques tendent à s'aggraver. Il appartient donc au superviseur de les déceler avant qu'elles ne deviennent irréversibles.

26. Pour diagnostiquer les banques fragiles, le superviseur s'appuie sur les informations collectées auprès de multiples sources, par le biais de divers circuits et méthodes. Il importe donc que ces données soient actualisées, pertinentes et de qualité. Néanmoins, il ne suffit généralement pas de disposer de bonnes sources d'information ; le plus souvent, le superviseur doit exercer son discernement pour interpréter les données et évaluer la situation financière d'un établissement.

4.1 Méthodes privilégiant l'information financière quantitative

4.1.1 Analyse des états financiers

27. À partir des informations financières d'une banque, le superviseur peut produire de nombreux ratios qui lui donneront des indications sur ses performances et sa situation financière. Cette analyse :

- compare les indicateurs financiers de la banque avec ceux d'un groupe d'établissements homologues ;
- examine la tendance d'un indicateur.

¹⁰ De plus, les entreprises comme les personnes physiques doivent aussi pouvoir compter sur un régime d'insolvabilité efficace.

¹¹ Des documents à paraître, émanant de la *Bank Insolvency Initiative* de la Banque mondiale et du FMI, exposeront en détail un régime d'insolvabilité insuffisant pour les établissements bancaires.

28. Cette approche peut toutefois présenter des lacunes et des insuffisances :
- la pertinence de l'analyse est fortement tributaire de la qualité des informations communiquées par la banque, de sorte que le superviseur cherche souvent à faire valider les états financiers des banques par un organisme indépendant ;
 - les ratios sont seulement le reflet de la situation à un instant donné ;
 - les indicateurs financiers révèlent fréquemment des fragilités avec un certain décalage ;
 - il importe de ne pas faire abstraction des considérations qualitatives. La gouvernance d'entreprise et les pratiques de gestion du risque influent à la fois sur l'exactitude des données et sur la probabilité de voir les problèmes se concrétiser.

4.1.2 Systèmes d'alerte précoce

29. Certains superviseurs élaborent, ou ont élaboré, des systèmes d'alerte précoce (SAP) qui retraitent essentiellement les statistiques contenues dans les états réglementaires transmis par les banques. Ces modèles s'efforcent d'évaluer la probabilité d'un défaut ou de difficultés financières à une échéance donnée ; d'autres cherchent à prévoir une insolvabilité en estimant les pertes potentielles futures.

30. Ces modèles statistiques se fondent principalement sur des indicateurs financiers, qu'il est possible de mesurer de manière objective. En revanche, il leur est difficile de tenir compte des aspects qualitatifs, tels que la valeur de la gestion, des contrôles internes et des pratiques globales de gestion du risque, qui ne peuvent être représentés qu'imparfaitement par des variables de substitution. Autre inconvénient de ces modèles : ils ont du mal à refléter les critères de concurrence et les facteurs environnementaux.

31. Les SAP n'apportent généralement pas la preuve irréfutable des fragilités d'une banque, mais ils donnent des indications qui permettront à l'établissement et au superviseur d'approfondir leur enquête. Les superviseurs peuvent ainsi concentrer leurs moyens pruden tiels limités sur les établissements ou les activités les plus susceptibles de présenter des faiblesses.

4.2 Évaluations prudentielles

4.2.1 Systèmes de notation prudentielle

32. De nombreux superviseurs recourent à un système de notation qui synthétise leurs évaluations des divers aspects de la situation d'une banque. Si les aspects retenus et la désignation des systèmes diffèrent, le processus de notation présente de nombreux facteurs communs : fonds propres, qualité des actifs, direction, résultats financiers, liquidité, sensibilité au risque de marché et au risque opérationnel.

33. Le système de notation prudentielle présente l'avantage de former un cadre structuré et complet. Les données quantitatives et qualitatives sont collectées et analysées systématiquement et la surveillance se focalise sur les écarts par rapport à la « normale ». L'utilisation de ce cadre devrait renforcer la coopération entre les deux types de contrôle financier : sur place et sur pièces. Les inspecteurs travaillant sur place doivent être informés rapidement des signes de fragilité dans telle ou telle banque et attirer l'attention de leurs collègues travaillant sur pièces sur les domaines/banques/activités spécifiques pouvant présenter des faiblesses. L'existence d'un système de notation prudentielle n'interdit naturellement pas de collecter et d'analyser, au cas par cas, des données particulières sortant du cadre habituel.

34. Dans de nombreux pays, les superviseurs se montrent plus vigilants avec les banques dont la note est inférieure à un certain niveau. Le système de notation met en évidence les établissements les plus menacés, auxquelles les autorités prudentielles peuvent consacrer leurs ressources.

4.2.2 Contrôle axé sur le risque

35. Les superviseurs axent de plus en plus leur surveillance sur le risque. Cette approche prospective consiste à évaluer les différents domaines d'activité de la banque ainsi que la qualité correspondante de la gestion et des contrôles internes, afin de repérer les principales sources de

risque et de préoccupation. Les problèmes peuvent ainsi faire l'objet d'une identification précoce. Beaucoup de banques ont jugé cette méthode intéressante et l'ont adoptée pour leur audit interne.

36. Dans la pratique, il s'agit d'identifier, souvent d'ailleurs grâce aux comptes rendus de gestion et à la fonction d'audit interne, les unités d'exploitation significatives et les activités intrinsèquement à haut risque, comme un département délibérément tourné vers les emprunteurs moins solvables. Les efforts prudentiels peuvent vérifier en priorité la rigueur des contrôles dans ces domaines. Cette approche peut aussi préférer des contrôles relativement faibles, par exemple sur une fonction d'audit interne en sous-effectifs par rapport à d'autres établissements analogues. Les capacités prudentielles seront alors mobilisées pour mettre en évidence les faiblesses et, probablement, appliquer un plan d'action corrective.

4.2.3 Surveillance du système bancaire

37. La surveillance prudentielle des banques se concentre sur les risques de défaut *au cas par cas*. La surveillance du système bancaire (et du système financier) peut aussi fournir des indicateurs d'alerte précoce pour des problèmes susceptibles d'affecter, à terme, tel ou tel établissement. L'analyse de la situation économique et des conditions de crédit peut orienter la surveillance prudentielle des diverses banques. Par exemple, si elle laisse entrevoir un risque notable de recul des valeurs de l'immobilier, le superviseur aura intérêt à accorder une attention plus soutenue aux banques particulièrement exposées envers ce secteur.

38. Surveiller le système bancaire suppose de déceler les chocs exogènes potentiels qui menacent l'économie interne et internationale et d'évaluer la nature de leur impact sur le système bancaire. Il faut alors se poser plusieurs questions : comment le système bancaire résistera-t-il ? Les pertes pourraient-elles se répercuter en raison d'interdépendances de crédits et/ou d'autres formes de contagion ? Quel est le degré de liquidité des marchés financiers ?

39. Pour mesurer le risque de crédit¹², il est possible de recourir à un modèle macroéconomique quantitatif ou à une analyse plus qualitative afin de reconstituer les effets d'un événement exogène négatif, tel qu'une hausse des taux d'intérêt ou un net ralentissement de la demande globale, et donc de l'accroissement de la production. Les répercussions sur les clients (ménages et entreprises) dépendront alors de leur propre vulnérabilité, celle-ci résultant elle-même de facteurs comme le niveau et la tendance récente de leurs revenus et ratio d'endettement, en moyenne et par catégorie. Les ménages et entreprises situés dans le haut de la fourchette de distribution des indicateurs de fragilité méritent la plus grande attention, puisque ce sont les plus susceptibles de faire défaut sur les remboursements de prêts.

40. Les répercussions de la détérioration 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 de leur volant de fonds propres disponible pour faire face à des pertes.

41. Les épisodes antérieurs de faiblesse ou de défaut peuvent aussi révéler les facteurs macroéconomiques pouvant donner une indication avancée du risque bancaire. On compte aujourd'hui nombre d'études empiriques consacrées aux indicateurs avancés des récentes crises bancaires. Les facteurs macroéconomiques les plus fréquemment 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 et/ou de déréglementation financière¹³.

¹² 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, le degré de précision de cette estimation du risque sous-jacent dépend du volume et de la qualité des éventuelles couvertures hors bilan.

¹³ Pour une étude récente de la littérature sur les indicateurs avancés des crises bancaires, voir l'article de Bell, J. et Pain, D. L. (2000), « Leading indicator models of banking crises: a critical review », Banque d'Angleterre, *Financial Stability Review*, décembre, pp. 113–129.

42. Beaucoup de banques centrales et d'autorités de contrôle publient dans leur rapport annuel une analyse de la surveillance du secteur bancaire, d'autres faisant paraître à intervalles plus rapprochés des rapports entièrement consacrés à la stabilité financière.

4.3 Circuits d'information sur les faiblesses des banques

4.3.1 Communication avec la direction des établissements

43. La qualité de la gestion constitue probablement le déterminant primordial du bon fonctionnement d'un établissement financier. Des contacts et un dialogue fréquents avec la direction et le conseil d'administration¹⁴ sont des composantes importantes de l'efficacité du contrôle bancaire¹⁵. Dans la mesure du possible, le superviseur doit avoir des liens réguliers avec la direction de toutes les banques, et pas seulement 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 réviser, si nécessaire, le dispositif prudentiel existant. Il doit aussi examiner avec la direction les efforts accomplis pour remédier aux faiblesses décelées lors du précédent contrôle sur place.

44. Chaque contrôle sur place doit se conclure par une réunion officielle avec la direction et le conseil d'administration. Selon le système prudentiel, les circonstances et la situation de la banque, d'autres réunions peuvent se révéler utiles, au moins une fois avant le prochain contrôle sur place. Pour les établissements à problèmes ou dont les activités présentent davantage de risques, des rencontres fréquentes sont indiquées.

45. Le conseil d'administration peut être tenu ou non par son mandat de rendre compte de toute faiblesse significative au superviseur. Dans certains pays, il comprend un comité d'audit, qui doit informer sans délai le superviseur de toute irrégularité dans la gestion de la banque ou de toute infraction à la réglementation bancaire. Même en l'absence de telles dispositions statutaires, il faudrait que la direction de l'établissement et le superviseur instaurent une culture ou un état d'esprit conduisant la première à être bien consciente qu'il est préférable de solliciter dès que possible le second en cas de problème.

46. Les contacts entre superviseur et direction doivent intervenir au sommet de la hiérarchie, mais être complétés par un dialogue régulier à tous les échelons. Il est recommandé d'organiser des réunions avec les banques sur des aspects autres que leur situation respective, par exemple sur l'évolution de la réglementation ou de l'environnement macroéconomique. Ce genre de pratique incitera les dirigeants et administrateurs à communiquer plus volontiers avec le superviseur dès que des questions se posent ou que des problèmes apparaissent.

4.3.2 Notification prudentielle et inspections sur pièces¹⁶

47. 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. C'est la nature des données qui détermine la fréquence de ces documents. Plus les données deviennent rapidement obsolètes, comme celles qui sont liées au marché, plus leur communication doit être renouvelée. Il serait approprié de le faire au moins une fois par trimestre pour de nombreuses catégories de données prudentielles telles que la classification et le provisionnement des prêts, la concentration des risques, les prêts à des protégés ou prêts de complaisance et l'adéquation des fonds propres. Des intervalles plus longs peuvent être admis pour celles qui évoluent plus lentement. Les superviseurs doivent être habilités à enjoindre aux banques de leur communiquer toutes les

¹⁴ Les notions de conseil d'administration et de haute direction sont utilisées dans ce document pour désigner deux fonctions décisionnaires au sein d'une banque. Dans certains pays, c'est le conseil d'administration qui est principalement chargé de contrôler l'organe exécutif et est alors appelé conseil de surveillance. Dans d'autres, le conseil dispose de compétences plus vastes, englobant des fonctions exécutives.

¹⁵ Principe fondamental 17.

¹⁶ Pour de plus amples informations sur le contrôle sur pièces et sur place, voir la *Méthodologie des Principes fondamentaux*, en particulier les principes 16 à 18.

données présentant un intérêt prudentiel et à sanctionner les déclarations incomplètes, incorrectes ou tardives.

4.3.3 Contrôles sur place

48. Pour être efficace, la surveillance bancaire doit associer contrôle sur place et sur pièces. Si ce dernier révèle une dégradation de la situation de la banque, une inspection sur place peut être effectuée pour déterminer plus précisément la nature, l'étendue et la gravité du problème.

49. Lors du contrôle sur place, le responsable prudentiel procède à une analyse quantitative et qualitative de la situation financière de la banque, de sa gestion, de la gestion des risques et des procédures de contrôle interne en vigueur. Il cherche ainsi à déterminer si la direction est en mesure d'identifier, de mesurer, de surveiller et de neutraliser les risques auxquels son établissement est exposé.

50. L'étendue, le niveau de détail et la fréquence des contrôles sur place sont fonction du profil de risque global (voir section 4.2.2 sur le contrôle axé sur le risque). Ce profil peut être établi à partir du niveau et de la tendance des risques, de l'adéquation des systèmes de gestion du risque existants (structure de communication financière notamment) et de la solidité financière de l'établissement en termes de résultats et de fonds propres. Ces examens peuvent être exhaustifs et généraux ou bien cibler exclusivement certains segments d'activité ou des catégories de risques.

51. Dans de nombreux pays, ces contrôles ont lieu tous les douze mois, avec des exceptions selon le profil de risque. Ainsi, ce cycle est allongé pour les petites banques aux activités à faible risque présentant une certaine stabilité financière, alors qu'il est plus court pour celles dont la situation financière se dégrade ou qui connaissent des difficultés. Les comptes rendus d'examen doivent être rédigés rapidement : pour de nombreux superviseurs, il est d'usage de les finaliser dans un délai d'un mois. Lorsque des faiblesses significatives justifient une action immédiate, la mise en œuvre ne doit pas attendre la finalisation du document officiel. Ce contrôle (notamment si des compétences spéciales sont nécessaires) peut être diligent en totalité ou en partie par les superviseurs mais être effectué par des auditeurs externes ou d'autres « personnes qualifiées ». Les autorités prudentielles doivent être habilitées à imposer à tout moment des examens ponctuels à une ou plusieurs banques sur la base de faiblesses présumées.

4.3.4 Auditeurs externes

52. La coopération entre auditeurs externes et superviseurs facilite l'identification des banques fragiles¹⁷. L'auditeur externe peut, en effet, déceler des problèmes avant le superviseur, par exemple lors de l'audit financier obligatoire ou dans le cadre d'un contrôle sur place effectué pour le compte du superviseur. Cette coopération peut prendre la forme de réunions périodiques.

53. Le superviseur devrait prendre régulièrement connaissance des rapports et courriers adressés par l'auditeur à la banque et à son conseil d'administration, qu'il peut toujours consulter sur place. Il peut s'entendre avec la banque pour que les auditeurs lui fassent systématiquement parvenir une copie de tous ces documents. Ce suivi facilitera l'identification des faiblesses des contrôles internes ou des domaines d'activité à haut risque. Dans les pays où les superviseurs ont accès aux documents de travail de l'auditeur, un examen sur pièces optimise l'affectation des ressources prudentielles et évite la duplication des travaux.

54. Des conflits d'intérêts peuvent restreindre le rôle de l'auditeur externe dans l'identification des fragilités d'une banque. Ils peuvent surgir, par exemple, lorsque le cabinet d'audit externe fournit aussi des prestations de conseil à la banque qu'il audite. L'auditeur peut alors être amené à juger le modèle d'évaluation des actifs élaboré par l'un de ses collègues et hésitera peut-être à en signaler les lacunes. Les superviseurs doivent en avoir conscience lorsqu'ils s'appuient sur les travaux des auditeurs externes ; certains peuvent avoir la possibilité de confier le travail de terrain à un auditeur ou expert indépendant. Porter son choix sur la société d'audit externe de la banque pour une telle mission peut paraître judicieux, car celle-ci connaît bien les divers aspects de sa cliente, notamment

¹⁷ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2002), *The relationship between banking supervisors and banks' external auditors*, Bâle, janvier.

les activités et les contrôles. Cependant, l'auditeur peut aussi manquer de recul et risquer de reproduire les erreurs déjà commises lors de l'audit.

4.3.5 Informations fournies par le contrôle interne et les auditeurs internes

55. Les superviseurs doivent disposer d'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.

56. Les auditeurs internes rendent généralement compte au conseil d'administration ou à un comité issu de ce dernier. Il peut n'y avoir aucune voie officielle permettant aux auditeurs internes d'informer directement le superviseur lorsqu'ils décèlent des faiblesses dans la situation financière de la banque ou dans les contrôles internes. Cependant, il doit aller de soi que les administrateurs et la direction de la banque relaieront ce type d'informations au superviseur.

4.3.6 Contacts avec les autres superviseurs et instances connexes

57. Les superviseurs doivent être en communication étroite avec les autres instances nationales intéressées par la situation financière de la banque ; en général, ce sont ceux qui opèrent dans des domaines tels que surveillance des opérations sur titres et de l'activité d'assurance, protection des dépôts, surveillance des systèmes de paiement, auxquels il convient d'ajouter la banque centrale, le ministère des Finances et les pouvoirs publics. Dans les pays où l'autorité de contrôle bancaire est extérieure à la banque centrale, elle doit néanmoins communiquer les informations pertinentes aux fonctions correspondantes de la banque centrale, chargées notamment de la politique monétaire et de change, des systèmes de paiement et de la stabilité financière. Les banques effectuant des opérations transfrontières doivent aussi être en relation avec les superviseurs des pays concernés.

58. Dans certains pays, il est courant que les superviseurs et ces diverses instances signent des protocoles d'accord précisant la nature des informations à communiquer et la protection qui s'y rattache. De tels protocoles sont particulièrement importants lorsque ces instances se situent hors de la sphère habituelle des superviseurs, 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. La signature d'un tel protocole ne doit toutefois pas être considérée comme la seule solution, s'il existe des moyens pratiques d'échanger rapidement des informations.

59. Lorsqu'un protocole d'accord ne conditionne pas l'échange d'informations prudentielles entre les deux pays, les autorités de contrôle bancaire sont partagées sur son intérêt. En effet, sa négociation demande du temps et peut donner lieu à un juridisme excessif, qui entrave 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 être solide et permettre l'échange d'informations dans des circonstances difficiles, notamment en période de problèmes bancaires graves.

4.3.7 Autres sources extérieures

60. Les signaux du marché, par exemple à travers les informations publiées dans la presse ou des évaluations externes du crédit, fournissent de précieux renseignements 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 fiables mais donnent souvent, néanmoins, des indications qui méritent d'être analysées.

4.4 Plans d'urgence

61. Les superviseurs peuvent recourir à de multiples instruments pour diagnostiquer et traiter les banques fragiles, et il est important qu'ils en aient la maîtrise. Ces instruments englobent les prérogatives officielles des superviseurs et leur capacité à exercer une pression morale, de sorte qu'ils doivent bien en cerner les limites et la valeur pratique. Ils doivent préparer des plans d'urgence détaillés et exhaustifs à l'égard de ces établissements, afin de pouvoir réagir promptement en situation de crise.

62. Le superviseur doit élaborer un plan d'urgence documenté, qui comporte plusieurs scénarios, allant de l'effondrement soudain d'une grande banque, susceptible d'avoir d'importantes répercussions systémiques, à la dégradation de la solidité financière d'un établissement modeste, qui pourra sortir du marché sans perturbations majeures. À un niveau élevé, ces plans doivent prévoir les éléments suivants :

- mécanismes avertissant le superviseur qu'une banque est fragile ;
- pouvoir de décision lors du processus d'identification d'une banque fragile (à quel stade passe-t-on d'une surveillance prudentielle normale à un contrôle quotidien plus intensif ?) ;
- dispositions concernant l'examen immédiat des problèmes avec le conseil d'administration et la direction de l'établissement ;
- accords autorisant 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 en dehors ;
- responsabilité de la définition du plan d'action détaillé du superviseur, comprenant le contrôle physique des sites de la banque et le transfert ou le remboursement des dépôts ;
- moyens de faire connaître l'action prudentielle et de la coordonner avec les parties concernées ;
- dispositions régissant toute annonce publique et, s'il y a lieu, la gestion ultérieure des informations publiées ;
- incompatibilité possible avec les objectifs des pouvoirs publics ou d'autres instances concernées et solutions envisageables ;
- mécanismes de contrôle des résultats de l'action prudentielle, modulables si nécessaire.

63. Outre l'information financière, le superviseur doit pouvoir accéder rapidement à tout un ensemble de données non financières sur la banque : structure juridique et organisationnelle, participation aux systèmes de paiement, etc. (dans certains pays, c'est ce qu'on appelle le « *fact book* »). Une partie de ces informations doit être conservée par le superviseur et l'autre (essentiellement les données opérationnelles qui changent fréquemment) être archivée à la banque.

64. Le superviseur doit également veiller à ce que les banques soient dotées de plans d'urgence, afin de faire face à des périodes de faiblesse financière inattendue. Ces dispositions doivent prévoir un programme de financement et de retour à la liquidité ainsi qu'un plan de recapitalisation. Depuis le passage à l'an 2000, de nombreux établissements peuvent aussi compter sur des programmes éprouvés de continuité de l'exploitation en cas de problèmes informatiques. Les superviseurs doivent encourager les banques à réfléchir aux moyens de remédier à des difficultés financières généralisées.

65. Autre point important : en cas de difficultés financières, quelles qu'elles soient (en particulier si elles sont connues ou soupçonnées par le marché), la banque doit pouvoir disposer d'une liquidité suffisante pour satisfaire à ses obligations pendant la période d'assainissement. Elle doit donc élaborer un plan d'action pour faire face à une crise de liquidité, prévoyant au minimum la solution à une crise déclenchée par une perte de confiance dans l'établissement lui-même mais qui peut, bien entendu, couvrir un champ plus vaste. Si la banque éprouve des difficultés pour reconduire ses engagements, ce plan doit indiquer comment elle continuera d'honorer ses obligations pendant une durée raisonnable. Il faut également définir des plans d'urgence prévoyant de nouvelles sources de financement ou leur activation et permettant la levée de fonds dans des délais rapides, voire la cession ou la titrisation d'actifs. Ces plans doivent être périodiquement examinés par le superviseur.

Partie II.

Actions correctives, traitement et sortie

5. Actions correctives

66. Les actions correctives sont les actions requises pour corriger les insuffisances et modifier les comportements de la banque fragile. Elles peuvent être engagées volontairement par la banque sous la surveillance informelle de l'autorité de contrôle ou, si nécessaire, dans le cadre d'une intervention prudentielle officielle. Les méthodes de traitement, analysées dans la section 6, sont celles qui sont utilisées lorsque le défaut est imminent et qui impliquent habituellement une intervention prudentielle plus énergique ainsi que des changements dans la structure juridique et de propriété de la banque. L'annexe 4 présente un diagramme récapitulatif à l'intention des superviseurs.

67. En temps normal, c'est au conseil d'administration et à la direction générale, et non au superviseur, qu'il incombe de déterminer comment un établissement doit résoudre ses problèmes. Cependant, il arrive que les banques se livrent à des pratiques imprudentes ou manquent à leurs engagements statutaires ou autres impératifs prudentiels fondamentaux, concernant par exemple l'adéquation des fonds propres ou la liquidité ; le superviseur doit alors être habilité à leur imposer d'entreprendre l'action corrective nécessaire et être tenu de s'assurer de sa mise en œuvre. Sa mission consiste à accompagner et à guider la banque dans son traitement ; elle cadre avec les objectifs prudentiels communément admis : stabilité financière, perturbations minimales pour les déposants et autres contreparties et, dans de nombreux pays, soutien à l'activité économique. Dans des cas extrêmes, le superviseur doit avoir le pouvoir de fermer la banque.

5.1 Principes généraux

68. La section 2.2 énonce les grands principes régissant le traitement des banques fragiles. En substance, les superviseurs doivent prendre en compte les éléments suivants :

- *réalisation des objectifs prudentiels*, notamment stabilité financière et protection des déposants ;
- *promptitude de l'action corrective*. 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 ;
- *mobilisation de la direction*. La direction de la banque doit s'engager dans le plan d'action, faute de quoi un changement de l'équipe dirigeante pourrait être envisagé ;
- *proportionnalité*. Les actions correctives doivent être adaptées aux circonstances et à l'ampleur du problème ;
- *exhaustivité*. Le plan d'action doit traiter à la fois les causes et les symptômes des déficiences.

5.2 Mise en œuvre de l'action corrective

5.2.1 Évaluation de la nature et de la gravité du problème

69. Pour être en mesure d'élaborer un plan d'action, il convient d'évaluer la nature et la gravité du problème. Une fois que celui-ci est détecté, le superviseur doit répondre à plusieurs questions : qui va procéder à l'évaluation approfondie et comment ? Quelles sont les causes ? Quelles sont l'ampleur et la nature du problème ? La liquidité et la solvabilité sont-elles menacées dans l'immédiat ?

70. 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 de la banque. Une évaluation sur place constitue souvent le moyen le plus efficace pour connaître toute l'étendue et la nature des problèmes. En effet, certains établissements peuvent dissimuler leurs difficultés les plus graves, de sorte que seule une inspection sur place permettra de les déceler. Cela peut permettre également d'aller au-delà des

symptômes et de découvrir les causes profondes des faiblesses. Suivant les circonstances, le superviseur peut solliciter le concours d'auditeurs externes et autres experts indépendants.

71. Déterminer la situation actuelle et attendue de la liquidité ainsi que des fonds propres et évaluer les plans d'urgence de la banque représentent une partie capitale du contrôle sur place.

72. Pour juger des perspectives d'insolvabilité, il convient d'apprécier la juste valeur des actifs nets de la banque. Il est donc impératif, à cet effet, d'estimer correctement la qualité des prêts, la proportion des créances dépréciées et l'exercice possible des sûretés. Il importe aussi de déterminer si les prêts improductifs ont été dûment pris en compte et provisionnés et de définir l'ampleur des prêts à des protégés et des prêts de complaisance. Du côté du passif, il est nécessaire de s'assurer que les valeurs inscrites sont correctes, que tous les engagements sont bien enregistrés et que tous les éléments du hors bilan sont connus et maîtrisés. La banque doit inclure dans cette évaluation les effets de toute forme de compensation, notamment avec déchéance du terme.

73. Même si la valeur des actifs nets est positive, des problèmes de solvabilité peuvent surgir à court terme en raison des pertes attendues. De même, une rentabilité correcte peut contrebalancer une faible valeur des actifs nets.

74. Une évaluation précise de la juste valeur des actifs nets de la banque doit montrer s'il est possible d'opter pour une solution interne ou s'il faut recourir à une démarche extérieure, selon les moyens financiers dont disposent les actionnaires et la direction.

75. L'évaluation de la liquidité doit passer par une analyse des disponibilités prévisionnelles de la banque sur une période significative, afin de déterminer les véritables entrées et sorties de fonds.

76. Lorsque le superviseur perçoit une menace immédiate et significative pour la liquidité ou la solvabilité, il importe d'engager sans attendre une action corrective. En revanche, lorsque la banque est soumise à des contraintes financières ou autres, qui sont jugées réelles mais pas immédiates, les possibilités d'intervention s'en trouvent accrues. Le superviseur peut exercer une « surveillance étroite » pour se faire une idée de la situation et inciter l'établissement à réagir de manière efficace et à adopter des actions correctives.

5.2.2 Éventail des actions correctives

77. Les superviseurs disposent en général d'une panoplie d'instruments pour traiter le cas des banques fragiles ; ceux-ci vont de l'injonction de mettre en œuvre des mesures spécifiques pour atténuer les difficultés à l'interdiction des activités risquant de les aggraver. Ils doivent être investis des moyens effectifs de traiter les problèmes liés à la gestion globale et être habilités notamment à faire remplacer les actionnaires majoritaires, administrateurs et dirigeants ou à restreindre leurs pouvoirs. Les paragraphes qui suivent présentent quelques-unes des prérogatives qui leur sont nécessaires et la section 5.3 montre comment elles s'appliquent à des problèmes donnés.

Pouvoirs sur les actionnaires

- Demande d'injection de liquidités
- Suspension partielle ou totale des droits, notamment droits de vote
- Interdiction de distribution de bénéfices ou d'autres sorties de fonds

Pouvoirs sur les administrateurs et dirigeants

- Révocation
- Limitation des rémunérations (y compris jetons de présence et primes)

Pouvoirs sur la banque

- Injonction d'améliorer la gouvernance d'entreprise, les contrôles internes et le système de gestion du risque
- Relèvement des ratios de fonds propres et de liquidité
- Imposition de restrictions ou de conditions sur les activités
- Révision à la baisse des activités et cessions d'actifs

- Limitation du développement des succursales ou fermetures dans le pays et à l'étranger
- Provisionnement immédiat ou renforcé des actifs de qualité douteuse et de ceux qui ne sont pas pris en compte à leur juste valeur
- Interdiction de remboursement du principal ou des intérêts sur la dette subordonnée
- Arrêt de toute pratique préjudiciable à l'établissement, telle que des irrégularités et des infractions aux lois ou aux règlements régissant les activités de la banque
- Interdiction ou limitation de certains produits, activités ou clients (y compris par un plafonnement des concentrations)
- Nécessité d'une autorisation préalable pour tout investissement important, engagement substantiel ou passif éventuel
- Désignation d'un administrateur provisoire

5.2.3 Action corrective rapide

78. Face à une banque fragile, il est essentiel d'agir promptement, sous peine d'une aggravation rapide des problèmes, comme cela s'est produit dans plusieurs pays. Souvent, en effet, le conseil d'administration, la direction, les actionnaires et les superviseurs eux-mêmes ont eu tendance à différer l'action corrective appropriée.

79. Si les parties concernées s'abstiennent d'intervenir, c'est généralement parce qu'elles espèrent en toute bonne foi que les problèmes vont se régler d'eux-mêmes. De plus, lorsque la législation n'est pas très précise, le superviseur peut ne pas vouloir se risquer à voir sa décision contestée devant les tribunaux. Enfin, la sphère politique ou des groupes d'intérêts exercent parfois des pressions explicites ou implicites sur le superviseur pour qu'il retarde son action. Pour prévenir tout attentisme coupable, les normes internationales (telles que les Principes fondamentaux du Comité de Bâle) recommandent aux pays de se doter de textes législatifs ou réglementaires, afin que les superviseurs prennent promptement les mesures qui s'imposent pour faire face aux problèmes rencontrés¹⁸.

80. Dans la plupart des pays, à moins que des limites prudentielles précises ne soient franchies, aucun texte ne contraint le superviseur à engager une action définie, sur la base d'indicateurs objectifs et selon un échéancier spécifique. En général, il est libre d'agir préventivement, sans attendre le dépassement des limites. Les mesures prudentielles doivent être souples et adaptées à la situation. Habituellement, aucun délai d'intervention n'est fixé une fois le problème identifié. Toutefois, l'absence d'obligation législative claire peut être un prétexte à l'inaction, et la meilleure pratique consiste normalement à intervenir aussi rapidement que possible pour éviter que le problème ne s'aggrave.

81. Dans de nombreux pays, la législation elle-même prévient toute complaisance. Lorsque les règles générales imposent au superviseur d'agir rapidement en toute situation, un manquement à cette obligation expose ce dernier à des remontrances officielles ou engage même sa responsabilité financière vis-à-vis des parties lésées, comme les déposants.

82. Il importe de trouver un juste milieu entre l'obligation rigide d'intervenir promptement et le cadre général moins contraignant. Une solution équilibrée associera des règles « automatiques » comportant des modalités d'action prudentielle prédéfinies, qui empêchent une interférence excessive du superviseur dans le processus de décision, et une approche modulable en fonction des circonstances.

¹⁸ Principe fondamental 22.

5.2.4 Gradation de l'action corrective

83. Les actions correctives induisent une ingérence variable dans la conduite des affaires d'une banque. Les mesures adoptées par le superviseur dépendront de la nature et de la gravité des problèmes et du degré de coopération de la direction.

84. Habituellement, en présence de problèmes d'une ampleur modérée, les superviseurs sont partisans de méthodes informelles et d'une action corrective plus discrète, surtout si la direction se montre coopérative et réagit énergiquement et sans délai.

85. En revanche, face à des difficultés plus graves, ou à un manque de coopération, le superviseur peut être amené à engager des actions formelles pour faire appliquer ses orientations. Ces actions sont contraignantes pour la banque et assorties de sanctions en cas de non respect. Suivant la réglementation nationale, elles pourront revêtir la forme d'une mise en demeure prudentielle ou autre, précisant les mesures à prendre par la banque ainsi que les délais correspondants, ou d'une notification formelle (*cease and desist order*) enjoignant la banque et/ou ses responsables de mettre fin à une pratique ou une infraction. Dans certains pays, pour prévenir ou faire cesser les violations ou les pratiques trop risquées ou impropres, ces ordonnances peuvent également être dirigées vers les comptables ou les auditeurs¹⁹.

86. En cas d'accentuation du risque d'insolvabilité, il importe d'envisager des mesures plus rigoureuses. 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, il peut être enjoint à la banque de n'accepter que les paiements destinés à rembourser une dette envers l'établissement, à moins d'une indemnisation intégrale des parties prévue par le dispositif de protection des dépôts. La désignation d'un administrateur provisoire peut être également envisagée. Des mesures aussi drastiques, prises principalement dans la perspective d'un traitement, risquent d'éroder davantage la confiance du public et doivent donc être appréhendées et mises en œuvre avec prudence.

87. Le renforcement de l'action corrective entraînera une intensification du contrôle prudentiel, qui a des incidences en termes de coûts et de ressources dont le superviseur doit tenir compte. Cependant, un manque de moyens ne saurait être en aucun cas une cause d'inaction. Conformément aux Principes fondamentaux, le superviseur doit veiller à ce que son budget opérationnel couvre les coûts supplémentaires induits par l'action corrective, à savoir les honoraires des avocats et des consultants. Il doit également préciser dans ses plans d'urgence (section 4.4) comment il compte se procurer, si nécessaire, des ressources additionnelles, à la fois humaines et financières.

5.2.5 Plan d'action

88. Lors de l'élaboration d'un plan d'action corrective, il est judicieux de donner la priorité aux faiblesses les plus préoccupantes. Cependant, un plan coordonné traitant simultanément diverses insuffisances peut s'avérer nécessaire, car il est fréquent que les différents problèmes soient liés.

89. Tout plan d'action doit donc comprendre un train de mesures correctives qui ne traitera pas seulement les « symptômes », mais aussi les « causes ». Comme la faiblesse de la gestion contribue souvent aux problèmes de la banque, le plan d'action doit aussi prévoir une évaluation des capacités dans ce domaine.

90. Dans ce contexte, la banque doit être tenue d'élaborer un plan opérationnel et financier détaillé, montrant comment l'établissement va assainir sa situation. Ce plan doit faire apparaître les projections de revenu, de dividendes, d'actif, de passif, de fonds propres, d'actifs non productifs et de passations en charges de prêts, calculées de manière prudente.

¹⁹ Le cadre PCA (*prompt corrective action* ou action corrective rapide) est spécifiquement utilisé aux États-Unis dans les situations critiques. À cet effet, les établissements bénéficiant d'une protection des dépôts sont classés en cinq catégories, qui s'échelonnent d'une capitalisation satisfaisante à une sous-capitalisation caractérisée. Des actions prudentielles sont requises pour ceux qui ne sont pas correctement capitalisés. Il convient de noter que le PCA ne constitue pas un outil d'intervention précoce : habituellement, les superviseurs recourent à divers instruments prudentiels formels et informels bien avant sa mise en œuvre. En fait, c'est l'un des derniers moyens utilisés, lorsque toutes les autres possibilités ont été épuisées.

91. La mobilisation du conseil d'administration et, partant, des principaux actionnaires de la banque est déterminante pour le succès du plan d'action. Le superviseur se doit d'instaurer un dialogue franc et ouvert avec les administrateurs, et particulièrement avec les principaux actionnaires, afin de s'assurer de leur engagement, avec la possibilité d'injecter rapidement des capitaux supplémentaires ou de trouver de nouveaux actionnaires.

92. À l'évidence, si la direction s'emploie au traitement de son établissement, elle doit éviter autant que possible de se disperser, et remettre donc à plus tard tout projet d'ouverture de succursales, d'acquisitions ou de nouvelles activités. Elle peut s'y engager expressément dans le plan d'action.

93. Le plan d'action 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 statutaires n'ont pas été respectées ou qu'une action prudentielle formelle a été engagée à l'encontre de la banque, cette dernière peut se voir contrainte de faire avaliser officiellement un plan d'action par le superviseur.

94. Dans certains pays, l'engagement du conseil d'administration à l'égard du plan de traitement et de son échéancier est entériné dans un accord écrit signé par le superviseur et la banque, qui fait alors l'objet d'un contrôle renforcé.

95. Le conseil d'administration et la direction, ainsi que le superviseur, doivent surveiller de près la mise en œuvre du plan d'action. La banque doit être invitée à informer régulièrement le superviseur de l'avancement du programme. De son côté, ce dernier doit être en mesure de déterminer si les progrès sont satisfaisants ou si des mesures supplémentaires sont nécessaires. Une telle approche contribue habituellement à résoudre les difficultés de nombreuses banques.

5.2.6 Exécution de l'action corrective et sanctions

96. Il arrive que l'autorité prudentielle ait à envisager le recours à tout l'arsenal de pénalités et sanctions dont elle dispose, pour faire appliquer les règles et orientations prudentielles. L'action corrective s'étend des avertissements et amendes forfaitaires, pour les infractions mineures, à des amendes plus lourdes infligées aux dirigeants pour des manquements plus graves. Elle peut aller jusqu'à la révocation des responsables, administrateurs ou actionnaires pour faire exécuter des injonctions n'ayant pas été respectées. Il importe que ces pénalités et sanctions puissent frapper la banque elle-même ou les personnes concernées. La sanction ultime demeure la menace de fermeture de la banque ou de retrait de l'agrément²⁰.

97. La décision de fermer une banque ou de retirer l'agrément ne doit intervenir que lorsqu'il est manifeste que l'établissement n'est pas en mesure de payer ses déposants et autres créanciers actuels et futurs ou qu'elle conduit ses affaires d'une manière préjudiciable aux intérêts des déposants ou à l'intérêt général. Le retrait de l'agrément constitue la sanction suprême, qui ne doit être appliquée qu'avec la plus grande circonspection, afin d'éviter d'aggraver la situation pour les parties prenantes et le système financier dans son ensemble. Cela ne signifie pas que le retrait d'agrément ne doit pas être utilisé, mais uniquement que le superviseur doit bien préparer cette mesure et en évaluer les conséquences²¹. En général, cette décision doit s'accompagner d'autres stratégies de traitement (section 6).

98. Le superviseur doit préciser le délai d'exécution du programme de traitement, qui sera fonction de l'urgence et de la gravité de la situation ainsi que du risque de contagion. Si la législation bancaire le prévoit, il pourra s'adresser aux tribunaux pour faire exécuter le plan d'action²².

²⁰ Certains cadres juridiques peuvent prévoir d'autres possibilités pour le rachat de la banque et la mise à l'écart des actionnaires ou encore la suspension de tout ou partie de ses activités, sans impliquer nécessairement un retrait de l'agrément.

²¹ La question du retrait de l'agrément et de la fermeture des banques sera analysée en détail dans les travaux de la Banque mondiale et du FMI sur les aspects juridiques de l'insolvabilité des banques.

²² 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 être en mesure de coopérer avec le pouvoir judiciaire pour faire avancer des dossiers qui déboucheront sur des poursuites pénales.

99. Selon les dispositions du droit national, les banques peuvent faire appel des injonctions du superviseur. Étant donné l'importance d'une exécution rapide du plan d'action, il est impératif que la procédure judiciaire ne prenne pas de retard. À cette fin, divers pays disposent par convention que certaines décisions du superviseur sont exécutoires immédiatement, même si la banque introduit un recours en justice.

5.2.7 Consultation d'autres instances

100. Il est souhaitable que les autorités de contrôle (y compris dans le domaine de la protection des dépôts) puissent déterminer les actions nécessaires et les imposer aux banques fragiles en toute indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif et judiciaire²³. Si l'échange d'informations avec d'autres instances joue un rôle majeur dans l'identification des faiblesses des banques, la communication est encore plus essentielle lorsqu'il s'agit d'un établissement fragile. Dans l'exercice de l'action corrective, le superviseur doit s'interroger sur l'opportunité de consulter ou d'informer les pouvoirs publics, la banque centrale et les autres organes de réglementation sur l'évaluation de la situation et le plan d'action envisagé. Le superviseur et la banque centrale ont souvent tout à gagner à coopérer car l'action du premier peut influencer sur le traitement réservé par la seconde à l'établissement fragile, et réciproquement. Ainsi, la banque centrale peut décider de rayer 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, ce qui limitera les options laissées au superviseur. Ce dernier doit aussi savoir dans quelles circonstances il peut associer les pouvoirs publics et d'autres instances au plan d'action prudentiel, surtout celles qui sont directement concernées par la solidité financière de la banque. Des accords bilatéraux, tels que les protocoles d'accord, avec ces instances (section 4.3.6) peuvent se révéler utiles, particulièrement lorsqu'une intervention rapide s'impose.

101. Dans certains pays, les superviseurs ont parfois besoin de consulter le ministère des Finances ou d'en appeler aux tribunaux pour des décisions de retrait d'agrément. Le traitement des situations de crise systémique peut également requérir des démarches spéciales faisant intervenir le ministère et la banque centrale. L'essentiel est que chaque superviseur connaisse les procédures et puisse les activer dans l'urgence.

5.3 Les types de carences et leur traitement

102. Cette section expose la manière de traiter les différents types de carences, même si, dans la pratique, aucun de ces problèmes n'apparaît isolément. Une banque et son superviseur doivent toujours faire face simultanément à plusieurs sortes de difficultés. Comme indiqué plus haut, le traitement d'un établissement fragile nécessite de d'identifier et de quantifier les problèmes, puis la mise en œuvre un plan d'action corrective complet et crédible. Suivant les circonstances, faire savoir que la banque a adopté un tel plan peut contribuer à préserver ou à restaurer la confiance dans l'établissement.

5.3.1 Adéquation des fonds propres

103. La dégradation des ratios de fonds propres peut avoir plusieurs explications, dont le plus souvent :

- une augmentation rapide des actifs pondérés en fonction des risques ;
- une réduction des fonds propres en valeur absolue, par exemple un remboursement de créances subordonnées ;
- des pertes globales d'exploitation ;
- 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.

²³ Les Principes fondamentaux 1 et 22 fixent des normes internationales pour de tels pouvoirs.

104. Améliorer la situation des fonds propres revient à traiter le symptôme. Or, le superviseur doit aussi s'efforcer de comprendre dans chaque cas les raisons de la dégradation, afin de déterminer si d'autres mesures sont nécessaires. Dans le premier des exemples énumérés ci-dessus, il doit chercher à savoir si la banque présente la solidité financière ainsi que les capacités de gestion et d'organisation requises pour faire face aux nouveaux risques. Dans le deuxième, il doit établir si cette diminution des fonds propres est volontaire ou non. Dans le troisième, il lui faut identifier les causes sous-jacentes des pertes. Ainsi, un déficit temporaire imputable à une évolution de marché inattendue appelle un traitement différent de celui qui s'impose pour une banque systématiquement déficitaire. Dans le quatrième exemple, le superviseur doit analyser la manière dont la banque gère son exposition au risque de change²⁴.

105. Lorsque le ratio de fonds propres est tombé au-dessous du minimum prudentiel et/ou réglementaire, le superviseur doit être habilité à intervenir pour redresser la situation.

106. Le superviseur doit principalement chercher à savoir si, et à quelle échéance, la banque peut ramener ses fonds propres à un niveau acceptable. Il doit donc lui demander de s'engager clairement sur une méthode et des délais, en précisant les principales phases du processus d'assainissement.

107. À titre de précaution, le superviseur peut se faire confirmer par les principaux actionnaires leur intention de soutenir l'établissement et de le renflouer en cas de nouvelle détérioration de sa situation financière.

108. Si les actionnaires existants ne sont pas en mesure d'injecter des fonds suffisants, d'autres possibilités sont envisageables :

- cession ou titrisation d'actifs, réduisant ainsi les fonds propres nécessaires pour soutenir l'activité ;
- recentrage du portefeuille sur des actifs présentant moins de risques ;
- réduction des coûts d'exploitation et des dépenses d'investissement, y compris les primes aux dirigeants et administrateurs ;
- limitation ou restriction des paiements de dividendes ;
- limitation des remboursements de dette subordonnée ou d'autres instruments ;
- entrée d'un nouvel actionnaire susceptible d'apporter des capitaux.

109. Le problème est plus délicat lorsque le ratio de fonds propres d'une banque baisse de manière significative, par exemple à la suite d'une perte, et tombe à un niveau inférieur à celui que le marché attend, tout en restant cependant supérieur au minimum prudentiel/réglementaire. Cette détérioration peut nuire à la confiance dans la banque, en particulier si elle apparaît devoir se poursuivre.

110. Dans de telles circonstances, une injection de capitaux (susceptible de ramener le ratio à son niveau antérieur à la perte) peut s'avérer appropriée, parce qu'elle rassurera les déposants et le marché dans son ensemble sur la solidité financière de la banque. Dans de tels cas, le superviseur doit coopérer étroitement avec la direction de l'établissement.

5.3.2 Qualité des actifs

111. Les problèmes de qualité des actifs peuvent devenir préoccupants à plusieurs titres. Les provisions et passations en charges peuvent se traduire par des pertes pour la banque, entraînant

²⁴ Si une banque a ses fonds propres réglementaires intégralement libellés en monnaie locale et des actifs en devises, le ratio d'adéquation des fonds propres évoluera en fonction des fluctuations de change 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 des variations de change. Lorsque cette symétrie est assurée, une dépréciation de la monnaie locale fera diminuer le ratio de fonds propres. Les banques doivent tenir compte de ce risque, mais il est évident qu'en cas de grave érosion de la monnaie locale, même les établissements prudents peuvent voir leur ratio de fonds propres fléchir au-dessous du minimum requis.

une baisse de son ratio de fonds propres. Mais même un établissement bénéficiaire peut être gêné par la qualité médiocre de ses actifs, principalement pour trois raisons :

- si le problème n'est pas réglé par une gestion appropriée des prêts douteux, le volume des créances annulées risque de demeurer important, voire de gonfler ;
- un niveau de créances douteuses supérieur à la normale dans le secteur bancaire peut révéler 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 conduira à des retraits de dépôts ou à une hausse des coûts du financement.

112. Les contrôles sur place constituent habituellement le meilleur moyen d'évaluer l'étendue du problème. Ils doivent déterminer si les créances irrécouvrables sont identifiées rapidement, si la banque dispose d'une unité spécialisée de gestion/recouvrement fonctionnant efficacement, si les prêts douteux sont classifiés correctement et si des provisions adéquates sont constituées. L'existence de telles provisions 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.

113. Le superviseur peut être amené à recourir 1) à une comparaison avec un groupe de référence (par exemple, en fonction de l'expérience acquise lors des contrôles sur place dans d'autres établissements) et 2) à une simulation de crise destinée à juger de l'ampleur du problème et des domaines préoccupants. Les superviseurs demandent de plus en plus souvent aux banques de procéder à de tels exercices dans le cadre de leurs opérations de routine.

114. Une banque dotée d'actifs de qualité insuffisante se doit d'élaborer un plan d'action corrective pouvant comporter les éléments suivants :

- négociation de nouveaux accords avec ses débiteurs viables mais fragilisés (report d'échéance, abaissement du taux d'intérêt, remise partielle, échanges de dette contre participation, etc.) ;
- saisie des sûretés ou d'autres actifs du débiteur ;
- passation en charges des créances irrécouvrables de longue date ;
- cession ou transfert d'actifs à une structure de cantonnement (le superviseur doit néanmoins vérifier que ces transactions ne sont pas uniquement conçues à des fins d'arbitrage réglementaire).

115. Dans la pratique, certains principes s'appliquent quelle que soit l'approche retenue par la banque. Tout d'abord, l'établissement doit s'efforcer de parvenir à une évaluation réaliste de la qualité de ses actifs courants, sans être tenté de masquer le problème en procédant à des restructurations « de pure forme » avec ses débiteurs insolubles. Ensuite, il doit investir dans le renforcement de son unité de gestion des prêts douteux, afin d'augmenter ses recouvrements. Enfin, il doit être prêt à consentir des sacrifices en matière de provisions. En effet, les problèmes persistants de qualité des actifs entachent la réputation de la banque pendant des années. Pour être efficaces, ces provisions doivent être calculées sur la base de la valeur de réalisation à court terme des sûretés 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 moyens ou peut trouver des fonds supplémentaires, par exemple sous la forme d'une injection de capitaux, il est préférable qu'elle s'efforce de nettoyer son bilan aussi rapidement que possible, ce qui peut néanmoins porter un rude coup à sa rentabilité et à ses fonds propres.

116. Le superviseur demandera très probablement à la banque de se 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 par des visites sur place ou en consultant les rapports remis par les auditeurs externes ou internes. Il doit s'assurer que toute la dette restructurée est classée dans les prêts improductifs et dûment provisionnée jusqu'à ce que la banque prouve que le débiteur a retrouvé sa capacité d'honorer l'intégralité de ses obligations.

117. Au-delà des problèmes immédiats, le superviseur doit également vérifier que la banque révisé intégralement ses procédures d'évaluation, d'approbation et de surveillance des crédits. Des faiblesses dans ces domaines sont très souvent la cause d'un problème général de qualité des actifs.

5.3.3 Direction de la banque

118. La plupart des banques fragiles sont appelées à pâtir des carences de leur direction. S'il n'appartient pas au superviseur de choisir les hauts dirigeants des banques, il est néanmoins tenu d'évaluer le savoir-faire et l'intégrité des candidats au conseil d'administration et à la direction générale (vérification de la compétence et de l'honorabilité) et de prévenir ou de décourager toute nomination considérée comme préjudiciable aux intérêts des déposants. Il doit aussi juger les administrateurs et les hauts responsables dans le cadre du contrôle régulier de l'établissement.

119. En l'absence de preuve de fraude ou d'incompétence manifeste, par exemple lorsque le superviseur a l'impression, corroborée par les performances de la banque, qu'une personne n'est simplement pas à la hauteur du poste, il peut se révéler difficile de demander officiellement le départ de cette personne. Il sera alors souvent plus efficace de discuter de l'avenir de la direction avec le conseil d'administration ou les principaux actionnaires et de les amener à s'engager, sur une base volontaire, à renforcer l'équipe dirigeante. La priorité doit être de recruter des individualités fortes présentant les qualifications requises, par exemple un directeur général, un contrôleur financier, un directeur du crédit ou des « consultants », afin de dynamiser le groupe existant.

120. En dernier recours, si la législation le permet, le superviseur peut confier provisoirement à une tierce personne la conduite des affaires de la banque, en vue de chercher des solutions aux difficultés rencontrées. Cela ne doit toutefois pas donner l'impression que la responsabilité de la direction de l'établissement a été transférée au superviseur.

5.3.4 Résultats financiers

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

- investissements non rentables dans de nouvelles activités ou dans des succursales, filiales ou opérations à l'étranger ;
- diversification insuffisante et flux de revenus insuffisants ;
- manque de fiabilité des sources de revenus annexes ;
- mauvaise maîtrise des coûts ;
- intensification de la concurrence dans les activités clés, comprimant la marge d'intérêt nette.

122. Comme la dégradation des résultats affecte directement la liquidité et la solvabilité, il importe d'y remédier. Les banques doivent être tenues de réduire ou de restructurer leurs activités non rentables (par exemple, en fermant des succursales) et de comprimer leurs coûts (notamment en abaissant les primes et salaires et/ou effectifs). En cas de problèmes graves, il peut être nécessaire d'effectuer une réorganisation notable de l'établissement. Parallèlement, il faut aussi prendre des mesures appropriées, telles qu'une réorientation stratégique et une modification des plans d'exploitation.

5.3.5 Liquidité

123. La liquidité peut se révéler problématique lorsque les disponibilités et les actifs négociables dépassent tout juste le niveau requis pour les activités courantes de la banque, qui n'a donc guère de marge de manœuvre en période de crise.

124. La liquidité peut constituer en soi un problème dans le cas où la banque étoffe son portefeuille de prêts plus rapidement qu'elle ne s'assure des financements fiables et adéquats. Cependant, le plus souvent, les problèmes de liquidité sont révélateurs d'autres difficultés. Le retrait de dépôts par la clientèle et la fermeture de lignes de crédit interbancaire par d'autres établissements témoignent ainsi d'une dégradation de la confiance. Les banques fragilisées commencent habituellement par être insolubles bien avant de manquer de liquidité.

125. Les superviseurs imposent divers critères à l'égard du niveau minimum de liquidité. Si ce niveau tombe au-dessous du seuil requis, le superviseur engage normalement un ensemble d'actions

et demande, par exemple, à l'établissement de lui faire savoir comment, et dans quel délai, il prévoit de ramener sa liquidité à un niveau acceptable.

126. Si la banque n'est pas en mesure de restaurer sa liquidité, ou si de nouveaux signes de détérioration apparaissent, il est impératif d'intervenir promptement. À cet effet, le superviseur doit lui enjoindre d'élaborer des projections de flux de trésorerie détaillées, par exemple sur les cinq jours ouvrables à venir. Ce délai laisse au moins à la banque la possibilité de terminer la semaine et au superviseur le temps de décider si l'établissement doit rouvrir la semaine suivante. Les simulations de crise doivent se fonder sur ces projections, de façon à donner une idée plus précise de la durabilité de la liquidité en cas d'aggravation de la situation (c'est-à-dire si la dégradation ne cesse pas, voire s'accroît). Ces projections de flux de trésorerie doivent notamment tenir compte des retraits prématurés et de la compensation, sur une base globale, des placements de l'établissement avec ses engagements.

127. La banque peut entreprendre plusieurs démarches pour améliorer sa situation. Tout d'abord, pour endiguer les retraits, elle peut publier des déclarations visant à rassurer le public et s'adresser directement aux gros déposants. Encore faut-il, bien sûr, que sa position sous-jacente soit saine. Ensuite, pour préserver sa liquidité, elle peut négocier des lignes de crédit auprès de banques amies ou bien vendre ou racheter des actifs. Elle peut aussi mettre à contribution ses principaux actionnaires.

128. L'établissement peut aussi envisager de solliciter le concours de la banque centrale. Cette dernière peut aider une banque solvable à se procurer des liquidités par ses mécanismes de prêts ordinaires, comme le guichet de l'escompte, aux conditions du marché et contre une sûreté acceptable. Cette procédure peut être plus rapide et discrète qu'une opération directe sur le marché.

129. La banque centrale peut, au cas par cas, accorder de manière discrétionnaire un soutien d'urgence à un établissement manquant de liquidité mais présumé solvable, en plus de ses mécanismes d'aide habituels. Pour réduire l'aléa moral ainsi que le gaspillage des deniers publics, les dispositifs du secteur privé doivent normalement avoir été épuisés avant qu'un soutien d'urgence ne soit envisagé. La banque centrale doit exiger si possible une sûreté, afin de limiter le risque de pertes. Selon les circonstances, elle peut vouloir restaurer la confiance par une déclaration publique clarifiant la situation et confirmant, le cas échéant, sa volonté de soutenir cet établissement et toute autre banque souffrant d'une pénurie de liquidité mais solvable.

5.3.6 Méthodes de gestion des risques

130. Il arrive que les méthodes de gestion des risques ne conviennent ni à la taille ou à la nature des activités de la banque, ni à son profil de risque. Or, il importe que les procédures mises en place par la banque couvrent correctement tous les risques auxquels elle est exposée. Les paragraphes suivants présentent deux exemples.

131. En tant qu'intermédiaires financiers, les banques ne peuvent pas se soustraire au risque de marché. 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. Le respect de ces limites doit être contrôlé scrupuleusement et régulièrement et, si la prise de risque devient excessive et menace la situation financière de la banque, il convient d'y remédier sans délai. Toutefois, si la direction est incapable d'une telle démarche, une action prudentielle peut se révéler nécessaire : elle ciblera non seulement les débordements en termes d'exposition exagérée, mais aussi les carences de la gestion du risque et des contrôles responsables de ces excès.

132. Les banques sont de plus en plus sensibles au risque opérationnel, en raison surtout de leur dépendance accrue envers la technologie. Ainsi, une panne informatique peut entraîner des pertes importantes et porter atteinte à la confiance du public. D'autres dysfonctionnements opérationnels ou imputables aux systèmes peuvent avoir des effets identiques et conduire même à l'insolvabilité. Le superviseur doit donc imposer de traiter les déficiences systémiques/opérationnelles rapidement, voire bien souvent dans l'urgence car celles-ci peuvent menacer le déroulement des opérations de la banque (par exemple, si le système informatique est hors service). Toutefois, pour remédier durablement à ces problèmes, l'établissement devra s'attaquer aux carences fondamentales, c'est-à-dire à l'inadéquation des systèmes de secours.

6. Traitement et sortie du marché

133. La présente section expose les principes généraux régissant le traitement des banques en proie à des difficultés majeures, les différentes méthodes de traitement en cas de défaut imminent et la procédure de fermeture d'un établissement lorsque le défaut se confirme. Les méthodes de traitement requièrent des compétences spécialisées, notamment juridiques ; les superviseurs qui ne les possèdent pas devront donc éventuellement se faire assister d'experts.

6.1 Principes directeurs de la politique de traitement des banques

134. Les principes directeurs relatifs au traitement des banques fragiles, exposés à la section 2.2, sont explicités ci-après, en vue de guider les superviseurs dans leur politique de traitement et dans le choix de la technique appropriée. Il va de soi que, dans certaines circonstances, ces principes ne peuvent pas être appliqués simultanément :

- *Le défaut d'une banque fait partie de la prise de risque dans un environnement concurrentiel.* Le contrôle bancaire ne peut pas, et ne doit pas, fournir une assurance absolue que les banques ne feront pas défaut. La mission de protection du système financier et des intérêts des déposants n'empêche pas le défaut de certains établissements. La sortie du marché peut d'ailleurs contribuer à rééquilibrer les incitations. À cet égard, il importe de s'appuyer sur des critères bien définis pour déterminer quand une banque a besoin d'une intervention ou doit être fermée (sur le plan juridique ou économique). Lorsque ces critères sont réunis, le superviseur doit agir rapidement.
- *Les solutions du secteur privé sont les meilleures.* 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, répond à l'impératif du moindre coût. Elle suppose habituellement un rachat par un établissement sain intéressé. Le superviseur doit, si nécessaire, encourager le recours à une telle solution, car les deniers publics sont réservés aux cas exceptionnels.
- *Un processus de traitement rapide.* Il est nécessaire d'assainir ou de traiter rapidement les banques fragiles et de remettre sans délai sur le marché les actifs des établissements en défaut, afin de réduire au minimum le préjudice supporté par les déposants, créanciers et contribuables. Plus la détention d'une banque ou de son actif par un administrateur provisoire est longue, plus la dépréciation est importante. L'expérience a montré que, si l'on n'y prend pas garde, le traitement d'une banque fragile peut traîner en longueur.
- *Préserver la concurrence.* En cas de traitement par fusion, acquisition ou reprise des actifs et passifs, la sélection de l'acquéreur doit s'opérer sur une base concurrentielle. Il convient également de se demander si cette opération va nuire à la concurrence dans les services bancaires. Toute incitation destinée à faciliter la transaction ne doit ni fausser la concurrence ni pénaliser les banques plus efficaces.
- *Atténuer les perturbations pour les intervenants.* La fermeture d'un établissement peut perturber l'intermédiation entre prêteurs et emprunteurs et avoir des répercussions négatives sur l'économie. Les emprunteurs peuvent avoir du mal à établir une relation avec une nouvelle banque ou voir leurs projets menacés si les crédits bancaires attendus n'arrivent pas. L'organisme de protection des dépôts peut avoir besoin d'un certain délai pour déterminer qui sont les déposants couverts, fermer leurs comptes et les rembourser²⁵. En l'absence d'un tel organisme, le délai risque d'être encore plus long, si tant est que les déposants aient le droit de récupérer leurs fonds, parce que les procédures de liquidation peuvent se prolonger. Dans tous les cas, le choix des mesures de traitement et la décision de traitement ou de fermeture doivent chercher à atténuer le plus possible les perturbations pour le marché.

²⁵ La législation ou la réglementation doit veiller à ce que l'organisme de protection des dépôts ait accès aux informations sur la banque dès le début du processus et à ce que ces informations soient exactes et relativement exhaustives. Le personnel de cet organisme doit disposer, par ailleurs, des compétences requises pour réagir rapidement et indemniser les déposants.

6.2 Méthodes de traitement

135. La distinction entre fermeture juridique et fermeture économique d'une banque est importante. Dans le premier cas, l'agrément de la banque est retiré et la personne morale cesse d'exister. Dans le second, les activités de la banque s'interrompent ou cessent, ce qui peut souvent se traduire par de graves perturbations, voire par des pertes pour la clientèle. L'art de résoudre les problèmes bancaires consiste souvent à procéder à une « fermeture juridique » en évitant la « fermeture économique ».

6.2.1 Plans de restructuration

136. Alors qu'une banque fragile peut être invitée à réorganiser ses activités au titre d'une action corrective, si l'insolvabilité est imminente, une restructuration radicale est parfois nécessaire. Cette stratégie n'est souhaitable que s'il existe réellement une chance de relancer très vite l'activité sur des bases saines. Pour de gros établissements aux structures complexes qui ont peu de chances de trouver des partenaires capables d'investir dans une fusion ou une acquisition, une restructuration de grande ampleur peut constituer la seule solution.

137. Une restructuration financière peut venir compléter la réorganisation opérationnelle et organisationnelle. Lorsque la banque a émis, conformément aux dispositions du Comité de Bâle, des instruments comptabilisés dans les fonds propres réglementaires, leurs détenteurs doivent être prêts à absorber des pertes. Cette absorption, par le biais d'une décote ou d'une conversion en participation (après annulation des créances des actionnaires), doit être amorcée avant le défaut de l'établissement. De plus, lorsqu'ils en ont les moyens juridiques, le superviseur ou tout autre instance compétente doit se demander s'il est possible de convertir la dette subordonnée en actions privilégiées ou en nouveaux titres.

138. Lorsque le conseil d'administration, la direction ou les actionnaires majoritaires tardent à agir, le superviseur doit envisager de désigner un administrateur provisoire pour élaborer le plan de restructuration et en lancer les premières phases. Il doit alors se substituer à la direction et reprendre la conduite de l'établissement, en endossant toutes les fonctions et attributions de l'ancienne équipe dirigeante. Une réduction des pouvoirs des actionnaires peut aussi s'avérer nécessaire.

6.2.2 Fusions et acquisitions

139. Lorsqu'un établissement ne peut pas remédier lui-même à ses faiblesses, il doit envisager une opération de fusion ou d'acquisition avec une banque saine. Cette technique de traitement relève du secteur privé. Même défailtantes, les banques sont convoitées par les investisseurs, en particulier les établissements financiers, attirés par leur valeur de franchise intrinsèque²⁶.

140. Les dispositions en vue d'une fusion ou d'une acquisition doivent être prises bien avant que les actifs ne se déprécient. Dans certains cas, les propriétaires et certains créanciers peuvent être contraints de faire des concessions pour séduire les acquéreurs. Ces derniers doivent avoir les moyens de financer cette nouvelle banque et être dotés d'une direction capable de prévoir et de mettre en œuvre un programme de réorganisation. Lorsque le repreneur est une banque étrangère, le superviseur doit être également attentif à d'autres aspects, tels que la législation et la réglementation des juridictions étrangères concernées. Il doit aussi être en contact étroit avec ses homologues étrangers, afin de s'informer sur l'acquéreur et ses activités connexes.

141. Les superviseurs ne doivent pas perdre de vue que, même en période faste, une fusion-acquisition ne constitue pas une opération facile. Des difficultés peuvent naître d'une différence de culture d'entreprise, de l'incompatibilité des systèmes informatiques, de la nécessité de licencier du personnel, etc. L'intégration des effectifs et des systèmes informatiques doit être préparée minutieusement pour tout projet de fusion.

142. L'établissement intéressé doit être au fait des problèmes de la banque et de leurs origines. De son côté, la banque fragile doit fournir des informations complètes et exactes à tous les

²⁶ Parmi les avantages intangibles d'une telle opération, on peut citer l'accès immédiat à un segment de marché ainsi que l'acquisition d'un ensemble de dépôts attractif et d'un vaste réseau de distribution pour un investissement minimum.

acquéreurs potentiels ; cette communication peut s'opérer en plusieurs étapes, être strictement encadrée par des accords de confidentialité, et les superviseurs peuvent y être associés dans les pays où la législation le permet. Restreindre l'accès à l'information risque de décourager les candidats et de les conduire à demander davantage de concessions aux instances réglementaires ou à la banque concernée. Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'une information exhaustive entraîne l'abandon du projet de fusion-acquisition, ce qui reste cependant préférable à une opération inconsidérée pouvant causer ultérieurement de grosses difficultés à l'acquéreur lui-même. Le superviseur doit s'assurer qu'en solutionnant un problème, la stratégie appliquée ne finisse pas par en créer un autre (plus grave).

143. Lorsque les actionnaires majoritaires d'une banque fragile refusent de céder leurs parts et le contrôle de l'établissement, en retardant ainsi l'opération, le superviseur peut envisager de désigner un administrateur provisoire qui sera investi de toutes les prérogatives de l'ancienne direction. Il faudra parfois exercer des pressions pour faire accepter la fusion-acquisition aux actionnaires, voire les menacer de les déposséder de leur participation majoritaire. Toutes ces approches sont conditionnées par la législation en vigueur, qui doit également prévoir un traitement équitable des anciens actionnaires. Il est impératif de savoir comment, quand et à quel titre le superviseur peut opérer une décote sur les actions.

144. 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 n'attachent généralement guère 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. Les actionnaires qui ne présentent pas les compétences et l'honorabilité requises peuvent avoir l'intention d'utiliser la banque à des fins répréhensibles (blanchiment d'argent, par exemple) ou pour d'autres activités risquant de compromettre la survie de l'établissement. Conformément aux *Principes fondamentaux*, les superviseurs sont tenus de vérifier la fiabilité de tout nouvel actionnaire et sont habilités à refuser des candidats. Ils doivent user de ces pouvoirs sans complaisance.

145. Une opération de type fusion-acquisition présente divers avantages :

- elle permet la poursuite des activités d'une banque défailante et préserve la valeur des actifs (ce qui réduit le coût pour les pouvoirs publics ou l'organisme de protection des dépôts) ;
- elle atténue les répercussions sur les marchés, car la clientèle de la banque défailante ne souffre pas d'une interruption des prestations ;
- tous les actifs sont transférés et les déposants comme les créanciers sont entièrement protégés.

146. Lors d'un traitement par fusion-acquisition, le superviseur doit continuer à surveiller de près les problèmes de la banque reprise et faire en sorte que la direction de la nouvelle entité les traite avec toute l'attention voulue.

6.2.3 Reprise des actifs et passifs

147. En l'absence de perspective de fusion-acquisition dans le secteur privé, une reprise des actifs et passifs est envisageable. Par cette transaction, un établissement sain ou un ou plusieurs investisseurs privés acquièrent tout ou partie de l'actif et reprennent tout ou partie du passif d'une banque défailante. Dans la plupart des pays, cette démarche nécessite le retrait de l'agrément de la banque et l'ouverture d'une procédure de traitement par le liquidateur. L'acquéreur achète les actifs de la banque défailante mais pas sa charte.

148. Une reprise des actifs et passifs peut être structurée de nombreuses manières, selon les objectifs et impératifs de l'organisme de protection des dépôts²⁷ ou des pouvoirs publics ainsi que de

²⁷ Le rôle de l'organisme de protection des dépôts dans un traitement est évoqué ici dans sa conception étroite. Dans certains pays, il joue un rôle bien plus étendu, englobant l'apport du soutien financier, l'aide à la restructuration du capital et l'organisation de fusions avec d'autres établissements.

l'acquéreur, ce dernier pouvant reprendre l'intégralité de l'actif et des dépôts. À l'instar des fusions-acquisitions, ce genre de transaction peut être intéressante pour l'acquéreur, attiré par les éléments incorporels, même lorsque la banque est insolvable ; cependant, de telles situations se présentent rarement. Le plus souvent, pour rehausser l'attrait de la banque, il faut une incitation financière, par exemple sous la forme d'une injection de capitaux par l'organisme de protection des dépôts²⁸ ou, exceptionnellement, par les pouvoirs publics. Cette aide est acceptable lorsqu'elle apparaît être l'option la moins coûteuse.

149. Une reprise des actifs et passifs peut se faire sur une base partielle. Par exemple, le liquidateur peut assigner à l'acquéreur des prêts productifs et d'autres actifs de qualité pour un montant correspondant aux dépôts assurés qui sont repris²⁹. Au mieux, l'établissement acquéreur reprend les dépôts au passif et rachète les liquidités et les actifs assimilables à des liquidités, les « bonnes » créances et autres actifs de haute qualité de la banque³⁰. Les actifs qui ne sont pas vendus à l'acquéreur lors du traitement sont transférés au liquidateur, chargé de les céder.

150. Si des prêts non productifs et d'autres placements à risque doivent être assignés à l'acquéreur, un arrangement devra être trouvé pour atténuer le risque à assumer. 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 devenus compromis dans un délai donné. Lors de la vente de ces actifs, l'acquéreur ne doit pas être indemnisé pour toute perte subie, car il ne serait pas incité à optimiser la gestion des prêts douteux, ce qui alourdirait le coût du traitement. Il est également possible, moyennant une rétribution appropriée, de confier à l'acquéreur la gestion des prêts non productifs, qui ne figureront toutefois pas à son bilan.

151. Une reprise des actifs et passifs doit s'effectuer le plus rapidement possible, afin d'éviter toute interruption d'activité, en préservant ainsi la valeur de la banque et en atténuant le coût du traitement.

152. Comme dans le cas d'une fusion-acquisition, l'acquéreur doit disposer des capacités financières et organisationnelles nécessaires pour absorber l'entité défaillante. En présence de plusieurs acquéreurs légitimes, 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.

153. Lors de la fermeture de la banque en tant que personne morale, les actionnaires perdent leur investissement et la direction est mise à l'écart. De ce point de vue, une reprise des actifs et passifs répond à l'objectif de réduction de l'aléa moral.

154. La reprise des actifs et passifs présente les avantages suivants :

- elle préserve la valeur des actifs de la banque défaillante (ce qui abaisse le coût du traitement) ;
- elle atténue les répercussions sur le marché en remplaçant rapidement les actifs et les dépôts dans le circuit des activités bancaires auprès de l'établissement acquéreur ; elle peut s'effectuer en principe sur un week-end ;
- les clients dont les dépôts sont protégés ne pâtissent d'aucune interruption de prestations et ont immédiatement accès à leurs fonds auprès de l'établissement acquéreur si la transaction peut s'effectuer pendant le week-end.

²⁸ Dans certains pays, la fonction de l'organisme de protection des dépôts se borne au remboursement des déposants. Cette technique de traitement reste considérée comme relevant du secteur privé si l'incitation financière provient d'un mécanisme de garantie à financement privé.

²⁹ L'organisme de protection des dépôts doit verser au liquidateur un montant en espèces équivalant aux dépôts assurés, qui sont protégés parce qu'ils ont été assignés au repreneur. Les déposants non assurés partagent avec cet organisme les fonds que le liquidateur prélève sur la somme versée et sur le produit de la cession des actifs de qualité médiocre.

³⁰ C'est un moyen de séparer la « bonne banque » et la « mauvaise banque » (section 6.5).

6.2.4 Banque-relais

155. Une banque-relais est une technique de traitement permettant à l'établissement de poursuivre ses activités jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée. La banque fragile est fermée par le superviseur et placée en liquidation. Un nouvel établissement, appelé banque-relais, reçoit un agrément et est contrôlé par le liquidateur. Ce dernier a toute latitude pour déterminer les actifs et passifs à transférer à la banque-relais et conserve les autres. Cette dernière assure la transition entre le défaut d'une banque et le moment où le liquidateur peut l'évaluer et la mettre sur le marché de telle sorte qu'elle soit acquise par 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.

156. Les opérations de banque-relais sont surtout utilisées lorsque l'établissement défaillant est de grande taille ou présente des structures très complexes ou lorsque l'organisme de protection des dépôts ou les pouvoirs publics estiment possible de récupérer des fonds ou d'atténuer les coûts, sans disposer toutefois d'autre solution qu'un remboursement. Elles permettent de gagner du temps dans l'attente d'une autre banque intéressée et de préparer les modalités de l'opération. Cependant, cette procédure ne doit pas servir à retarder une solution durable ni perdurer, car la banque risque de se déprécier si la clientèle se retire.

6.3 Recours aux deniers publics

157. Le recours aux deniers publics est réservé aux circonstances exceptionnelles. Le financement public du traitement des banques fragiles peut être envisagé lorsque tout le système est menacé, avec un risque de pertes ou d'interruption des services de paiement et de crédit pour un grand nombre de clients. Avant de procéder à une telle intervention, il importe d'évaluer les coûts des autres solutions possibles, y compris les coûts indirects pour l'économie.

158. L'aide publique peut revêtir la forme d'incitations financières destinées à faciliter un traitement selon les modalités précisées à la section 6.2.

159. Par ailleurs, l'État peut procurer un soutien de solvabilité à une banque fragile et lui permettre ainsi de poursuivre son activité. Cette assistance peut revêtir la forme d'une injection directe de capitaux, de prêts ou d'un rachat des créances douteuses par une société de gestion d'actifs créée à cet effet ou par d'autres établissements, dont les pertes seront couvertes par l'État.

160. Comme ce soutien de solvabilité engage clairement l'argent des contribuables, la décision doit toujours être prise et financée par le pouvoir exécutif et législatif et non la banque centrale. Cette dernière est souvent tenue d'avancer les fonds jusqu'à l'aménagement des dispositions juridiques ou au vote des dotations budgétaires. Une coopération étroite et un échange d'informations entre la banque centrale et les pouvoirs publics sont indispensables.

161. Le soutien de solvabilité ne constitue pas une mesure de traitement, car il ne remédie pas durablement aux faiblesses fondamentales d'une banque. Le déblocage de fonds publics devra être conditionné à la mise en œuvre d'un plan d'action, validé par le superviseur, prévoyant des mesures de retour à la rentabilité et à une gestion saine et prudente. L'État devra toujours se réserver la possibilité de recouvrer sa contribution si le traitement de la banque le permet.

162. En cas de recours aux deniers publics, les actionnaires de la banque fragile doivent supporter le coût du traitement via une dilution, voire une disparition, de leur participation. La mise sur pied d'une telle transaction achoppe principalement sur les délais nécessaires pour convaincre les actionnaires de consentir une réduction notable de leurs intérêts. En effet, lorsqu'ils comprennent que l'État va venir à la rescousse de l'établissement, les négociations peuvent se durcir et traîner en longueur.

163. En sauvant une banque fragile, l'État peut se retrouver actionnaire majoritaire, voire unique, de la banque qui, de fait, est nationalisée. Cette solution doit être *provisoire*, et les pouvoirs publics doivent activement rechercher des repreneurs afin de se défaire de leurs parts. En attendant, ils doivent confier l'établissement à des professionnels, tenus de le gérer selon les conditions du marché. L'État doit également exprimer très clairement ses intentions aux intervenants et au grand public.

6.4 Fermeture de la banque : remboursement des déposants

164. Si aucun investisseur n'accepte de se porter au secours de la banque, le remboursement des déposants et la liquidation des actifs sont inévitables. Dans les pays dotés d'un dispositif de protection des dépôts, la fermeture de l'établissement, avec remboursement des déposants, constitue aussi la bonne décision lorsqu'elle est moins coûteuse que les autres mesures de traitement. Si ce dispositif est financé par le secteur privé, ce sont les autres banques qui supportent, au premier chef, le coût du remboursement des déposants ; sinon, c'est l'État.

165. Les liquidateurs procèdent à la réalisation directe des actifs, afin de rembourser les créanciers selon les règles de procédure d'insolvabilité générales ou spécifiques aux banques, en fonction du cadre institutionnel en vigueur. Lorsque les déposants sont protégés par une garantie des dépôts, les dispositifs correspondants acquièrent habituellement le statut de créancier une fois qu'ils ont remboursé les déposants et participent en lieu et place de ces derniers à la distribution des fruits de la liquidation.

6.5 Gestion des actifs compromis

166. Dans toutes les méthodes de traitement, à moins que les actifs d'une banque fragile ne soient intégralement repris par un autre établissement, un volume important de créances compromises et d'autres actifs de mauvaise qualité doit être géré. C'est le cas lorsque la banque bénéficie d'une aide publique et que le traitement entraîne sa fermeture. La procédure de recouvrement des actifs doit être économique, équitable et rapide, avec le souci de récupérer le maximum sur la base de la valeur nette actualisée. Le recouvrement des actifs compromis peut s'effectuer par perception directe (saisie des actifs des débiteurs, particulièrement des débiteurs importants), des cessions à des tiers ou par un traitement (par exemple, une restructuration de la dette) dans l'optique d'une vente ultérieure.

167. Lorsque le portefeuille d'actifs est démembré et que les éléments sont vendus l'un après l'autre à divers acquéreurs, il importe de définir une stratégie comparant les risques et les avantages de la détention et de la gestion de ces actifs par rapport à ceux d'une cession à brève échéance. Les inconvénients économiques d'un recouvrement rapide des prêts non productifs doivent aussi être pris en compte. Le choix dépend également des capacités et compétences disponibles pour une gestion active des actifs.

168. Il existe plusieurs méthodes de cession des actifs : vente *en bloc*, par appartements ou à l'unité, titrisation et cession à un organe 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 moyens disponibles.

169. L'expérience a montré que diverses raisons peuvent inciter à dissocier le traitement des actifs de mauvaise qualité du reste de la banque :

- une fois ces actifs écartés, le bilan se trouve amélioré, ce qui rehausse l'attrait de l'établissement ;
- la direction peut s'employer à guider la banque vers une solution à ses problèmes actuels et à préparer son évolution stratégique plutôt que de consacrer aux créances douteuses une grande partie du peu de temps dont elle dispose ;
- des spécialistes peuvent être sollicités dans le but d'obtenir le meilleur recouvrement possible, par exemple en adaptant les actifs compromis pour les rendre plus intéressants aux yeux des investisseurs.

170. La séparation des actifs peut prendre diverses formes : division au sein de la banque, création d'une filiale ou recours à une société de gestion d'actifs distincte, financée et gérée par des investisseurs privés ou par les pouvoirs publics.

171. Lorsque tous les prêts non productifs et autres actifs de qualité inférieure sont vendus à leur valeur du marché à une société distincte spécialement créée à cet effet, on dit de cette technique de traitement qu'elle sépare la « bonne banque » et la « mauvaise banque ». La société de gestion d'actifs, à savoir la « mauvaise banque » devra être capitalisée par les pouvoirs publics ou l'organisme de protection des dépôts, puisque aucun investisseur privé n'est en principe disponible ou intéressé, du moins dans un premier temps, par le rachat des actifs médiocres. Elle doit viser à vendre les actifs

au meilleur prix. La transparence, le savoir-faire, une gestion saine et des incitations appropriées sont des éléments essentiels pour en obtenir le maximum. Le reste de l'établissement forme la « bonne banque ». Une recapitalisation sera nécessaire si son capital social restant est nul. La bonne banque doit alors s'employer à corriger ses faiblesses opérationnelles et à mener à bien ses activités bancaires, mais elle peut tout aussi bien être mise en vente. Une séparation entre bonne et mauvaise banque ne doit être envisagée que si la première présente une valeur de franchise.

6.6 Divulcation des problèmes

172. Il est important de se demander si, et à quel moment, l'établissement, le superviseur, la banque centrale, voire les pouvoirs publics, doivent commenter publiquement les problèmes rencontrés par une banque fragile³¹. En règle générale, il faut opter pour la divulgation dans la mesure où la législation l'autorise et le requiert. Le choix du moment ainsi que des mots est essentiel, tout retard pouvant avantager certaines parties et en léser d'autres (surtout les nouveaux déposants), selon qu'ils ont accès ou non à des informations privilégiées. Pour ces deux aspects, il convient d'abord de voir comment cela peut contribuer à résoudre les problèmes de l'établissement concerné, tout en préservant la confiance générale et la stabilité du système.

173. En cas de rumeurs persistantes, informer le public de l'action corrective engagée par la banque peut aider à maintenir ou à renforcer la confiance qu'elle inspire. Elle doit d'ailleurs être encouragée à devancer le superviseur et à faire part de sa situation, en précisant ses perspectives de retour à la normale. Si la direction générale doit être révoquée par décision prudentielle, le superviseur doit être le premier à diffuser cette information, en la replaçant dans son contexte. L'annonce, tout au moins la première, du superviseur doit être claire et succincte et s'en tenir à la décision prise, avec un bref exposé des motifs et des objectifs. Des commentaires tels que « les déposants n'ont aucune raison de s'alarmer » pourraient être interprétés comme impliquant un cautionnement ou un soutien de la banque, et le superviseur pourrait se sentir moralement obligé par la suite de renflouer l'établissement.

174. Si les problèmes de la banque ne sont pas encore rendus publics, le superviseur doit se demander s'il ne serait pas moins coûteux et moins perturbateur d'attendre que les actions correctives soient engagées pour les rendre publiques. Si les problèmes de la banque sont graves, une divulgation prématurée risque de déclencher des retraits massifs.

175. Dans tous les cas, la banque doit veiller à respecter toute obligation statutaire ou réglementaire de communication financière. Ainsi, si ses actions sont cotées, les règles de cotation peuvent imposer de rendre publiques certaines informations. Le superviseur peut aussi être tenu, officiellement ou officieusement, d'informer d'autres parties prenantes, telles que ses homologues locaux ainsi que ceux de l'étranger si la banque opère dans d'autres pays.

176. On est également amené à se demander si l'obligation de communication financière s'applique à l'action prudentielle formelle à l'encontre de la banque. Les mêmes considérations qu'au paragraphe précédent s'appliquent à cet égard. Dans certains pays, pour des raisons de transparence, toutes les mesures contraignantes sont rendues publiques.

177. En tout cas, lorsque la décision de communiquer l'information est prise, il est essentiel que la banque, le superviseur et les autres parties intéressées, telles que la banque centrale, l'organisme de protection des dépôts et les pouvoirs publics, travaillent en étroite collaboration. Cette coordination est requise pour le choix du moment ainsi que des mots. L'expérience a montré en effet que, lorsque les banques et les autorités font des annonces incohérentes ou discordantes, elles sèment la confusion et compliquent les mesures de traitement.

³¹ La communication financière est un aspect qui concerne toutes les banques fragiles, qu'elles fassent ou non l'objet d'une action corrective (section 5) ou de mesures de traitement (section 6).

7. Quelques aspects institutionnels

7.1 Conglomérats

178. Des facteurs additionnels 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 concernant le groupe, notamment dans sa structure financière 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.

179. Les conglomérats peuvent regrouper uniquement des entités financières ou compter également des sociétés non financières. Le plus souvent, la situation peut être rendue plus complexe par une dimension internationale, 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 intéressantes et d'isoler autant que possible l'établissement pour éviter toute contagion.

7.1.1 Instruments disponibles

180. Le superviseur peut associer les divers 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 l'identification et le traitement des problèmes. Par ailleurs, il est opportun d'organiser régulièrement des réunions avec les superviseurs des secteurs concernés, même si le groupe n'a aucun problème. La confiance entre superviseurs s'en trouve ainsi renforcée et l'information circule plus facilement lorsque les difficultés apparaissent.
- Obtenir des *informations* auprès des autres entités du groupe et sur leur situation propre. Cette démarche est des plus simples 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 une surveillance prudentielle, 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 agréée.
- Désigner un *coordinateur*. Surtout en cas de crise frappant tout le groupe, il importe que le superviseur prenne les devants, ce qui ne revient pas à décider au nom de tous les responsables prudentiels, mais i) à collecter des informations auprès des divers superviseurs et ii) à faire office de point de contact et de liaison pour le groupe sur les questions le concernant.
- *Isoler la banque*. Plusieurs options sont possibles : limiter les expositions envers le reste du groupe ; restreindre les financements par des entités du groupe (pour le cas où ils seraient annulés sans préavis) et renforcer les obligations de fonds propres et de liquidité.
- Veiller à ce que la *gouvernance* de la banque soit relativement *indépendante* du groupe dans son ensemble. Le superviseur peut insister, par exemple, pour que les administrateurs soient en partie ou en totalité indépendants.

7.1.2 Conglomérats internationaux

181. Les mêmes considérations et options de base s'appliquent aux conglomérats internationaux. Le partage des informations sur une base transfrontière peut se heurter, en effet, à des obstacles culturels ou juridiques supplémentaires (par exemple, protection des données). Il est donc d'autant plus important d'instaurer et de mettre à l'essai un dispositif solide de regroupement des informations dans le cadre des activités prudentielles de routine. On pourrait citer de nombreux exemples de

dialogue régulier entre les superviseurs de plusieurs pays³². Ponctuellement, des visites d'inspection conjointes dans le pays d'accueil peuvent s'avérer utiles.

182. Le traitement des banques effectuant des transactions transfrontières a montré que les différences de structure juridique d'un pays à l'autre peuvent limiter l'éventail des instruments disponibles. Il importe donc que les superviseurs de ces établissements se renseignent, sans attendre que des problèmes apparaissent, sur leur situation juridique pour se préparer à toute éventualité.

7.2 Aspects transfrontières

183. Il existe quatre configurations possibles : une banque étrangère ayant i) une filiale ou ii) une succursale dans un pays d'accueil, ou une banque locale ayant iii) une filiale ou iv) une succursale dans un autre pays. Ces configurations appellent des fonctions et mesures prudentielles différentes.

184. La *filiale d'une banque étrangère* est juridiquement immatriculée dans le pays d'accueil et soumise aux mêmes mesures prudentielles et réglementaires qu'un établissement local. Cependant, son appartenance à un groupe étranger ajoute quelques complications, mais aussi des circuits d'information supplémentaires, ce qui peut élargir le champ de l'action corrective. Cette filiale risque surtout d'être touchée par des événements se produisant non seulement dans le pays d'accueil mais aussi dans le pays d'origine de la banque mère. Le superviseur du pays d'accueil doit donc se tenir informé de ces évolutions, par exemple en sollicitant ses homologues étrangers. En cas de problème dans la filiale, il doit informer et consulter dans les plus brefs délais, et si possible avant toute action, le superviseur du pays d'origine sur les décisions prudentielles envisagées.

185. En cas de problème significatif dans la banque mère, ou dans toute autre entité du groupe, le superviseur du pays d'accueil peut, dans la mesure où la législation le permet, s'efforcer de protéger la filiale en l'isolant. 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.

186. Cet isolement 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.

187. La *succursale d'une banque étrangère* n'est pas juridiquement immatriculée dans le pays d'accueil, et c'est le superviseur du pays d'origine qui est responsable de sa solvabilité. Néanmoins, le superviseur du pays d'accueil peut lui appliquer les mêmes actions correctives qu'à une filiale, sachant toutefois qu'un isolement ne sera pas aussi efficace. Il peut également demander à la succursale de conserver certains actifs pour faire face aux 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. Cela peut se produire lorsque la banque enfreint les règles ou limites prudentielles ou quand d'autres conditions ne sont pas respectées, par exemple si la banque mère refuse l'accès à des informations capitales.

188. Les *filiales ainsi que les succursales* d'une banque locale opérant à l'étranger doivent recevoir un traitement analogue (comme dans la situation opposée) dans les situations correspondantes décrites ci-dessus. Le superviseur du pays d'origine doit :

- avoir une idée précise de la situation juridique et financière dans le pays d'accueil, en particulier de la compétence de son homologue ;
- conclure des accords avec les autorités du pays d'accueil sur l'échange d'informations, particulièrement en situation de crise ;
- veiller 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 ;
- avoir accès à toutes les informations concernant son établissement à l'étranger, via ce dernier, sa banque mère, le superviseur étranger et les contrôles sur place.

³² Par exemple, les réunions bilatérales entre instances de réglementation du secteur bancaire de l'UE.

189. Les aspects transfrontières entrent également en ligne de compte lorsqu'une banque locale est contrôlée par un très 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 actions analogues à celles décrites ci-dessus et à la section 7.1, telle l'intensification de l'échange d'informations avec les autorités « du pays d'accueil » de l'actionnaire majoritaire.

7.3 Banques du secteur public

190. Selon les *Principes fondamentaux* du Comité de Bâle, toutes les banques doivent être soumises, en théorie, aux mêmes normes opérationnelles et prudentielles, indépendamment de la nature de leur propriété. Dans la pratique, pour des raisons historiques, institutionnelles et idéologiques, de nombreux pays sont dotés de très grandes banques publiques. Nombre d'entre elles n'opèrent pas selon les conditions de marché et sont plutôt utilisées comme des établissements quasi publics offrant des prestations spécifiques aux particuliers et à l'économie dans son ensemble. Parmi leurs activités non commerciales figurent :

- les prêts à certains secteurs sur demande des pouvoirs publics, sans que la clientèle ait à satisfaire aux critères de crédit normaux ou en lui proposant une tarification ne reflétant pas le 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 du risque ;
- diverses « prestations sociales » ne relevant normalement pas du ressort des banques ;
- des subventions de certains services et produits bancaires.

191. En outre, il arrive fréquemment que la compétence et l'honorabilité des candidats aux fonctions d'administrateur et de dirigeant des banques publiques soient mal évaluées. Souvent, les personnes retenues ne disposent pas d'une expérience suffisante de la conduite et de l'exploitation d'une banque commerciale. Enfin, par rapport aux établissements détenus par des intérêts privés, il apparaît que les salariés, et l'opinion publique dans son ensemble, acceptent plus difficilement les restructurations et les compressions d'effectifs.

192. 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 transparaissent 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.

193. Les pratiques décrites ci-dessus ont plusieurs effets : niveaux élevés de prêts non productifs, s'accompagnant de faibles revenus d'intérêts ; provisionnements inadéquats ; coûts administratifs et opérationnels importants et, à terme, baisse des fonds propres. Les problèmes de liquidité sont normalement évités grâce à un accès spécial aux financements publics, tels que le guichet de l'escompte de la banque centrale ou d'autres facilités³³.

194. Le traitement des banques publiques fragiles requiert fréquemment une approche différente de celle appliquée aux établissements privés, mais il ne doit pas être moins strict pour autant. Comme tous les autres établissements, ceux du public doivent recouvrer leur solidité financière et leur rentabilité. Si cela est impossible, il convient de vendre ou fermer la banque et de liquider ses actifs. Le traitement des banques du secteur public doit impérativement mettre fin aux différents détournements d'activités et aux interférences contrevenant aux lois du marché. Si des fonctions, comme la prestation de services à la clientèle géographiquement reculée, demeurent nécessaires, les pouvoirs publics doivent élaborer une méthode plus rationnelle et efficiente en termes de coûts. De plus, les coûts liés aux services ou produits devraient être couverts par des dotations budgétaires explicites et, si possible, à travers d'autres circuits, moins onéreux.

³³ Au sein de l'UE, l'accès des banques publiques aux fonds publics, et particulièrement aux ressources financières de la banque centrale, est strictement interdit, conformément à l'article 101 du Traité instituant la Communauté européenne.

195. La taille des banques du secteur public complique souvent la mise en œuvre des stratégies de traitement. Dans la pratique, il peut se révéler impossible de trouver des partenaires intéressés et suffisamment solides pour absorber une grande banque publique par fusion ou acquisition. Certains pays ont résolu ce problème en éclatant l'établissement en plusieurs entités plus petites et en les traitant au cas par cas. Il convient de noter qu'une telle approche permet aussi de redresser efficacement de grands groupes bancaires ne relevant pas du secteur public.

196. Pour être efficaces, les actions correctives et stratégies de traitement doivent couvrir simultanément les aspects financiers et politiques. Les stratégies financières doivent considérer la banque comme n'importe quelle autre entité commerciale et celles qui sont axées sur les questions politiques doivent la libérer de ses activités et influences non commerciales. La mise en place des actions correctives et des stratégies de traitement destinées aux banques du secteur public requiert donc habituellement davantage de temps ; en attendant, les pouvoirs publics seront probablement mis à contribution.

197. En résumé, pour des raisons de concurrence et afin de préserver la crédibilité du secteur financier, il importe que la surveillance et le traitement des banques publiques fragile ne soient pas plus indulgents que celui des banques privées.

8. Conclusions

198. Le présent rapport tente de tirer quelques enseignements des expériences récentes concernant le traitement des banques fragiles. Les superviseurs sont tous appelés à rencontrer ce problème sous une forme ou une autre. Bien que tous les cas soient différents, leur analyse révèle des points communs importants, dont les principaux sont résumés ci-après.

i) Les superviseurs doivent être préparés à une telle éventualité. Lors d'une crise, le temps est compté et les problèmes doivent être résolus immédiatement, et souvent simultanément. Attendre ne fait qu'aggraver les choses et rendre leur solution plus onéreuse. Il est préférable que les superviseurs connaissent les enjeux et les solutions possibles et qu'ils sachent également à qui s'adresser dans les autres organisations et pays.

ii) Pour traiter efficacement le cas des banques fragiles, les superviseurs doivent se fonder sur des objectifs bien définis et sur un cadre opérationnel clair. Les *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* y pourvoient. Ainsi, l'adoption croissante de ces normes depuis 1997 éloigne le risque de voir l'action prudentielle compromise par des disparités juridiques ou comptables et par l'ingérence de la sphère politique.

iii) Il vaut mieux, généralement, prévenir que guérir. Les superviseurs doivent utiliser tous les moyens, récents et moins récents, pour « connaître » leurs banques, une tâche pas toujours facile, car leurs ressources et leur temps sont limités. Cependant, en s'appuyant sur la communication et la surveillance financière, les contrôles sur place et les contacts réguliers avec les auditeurs et la direction des banques, ils disposeront déjà, bien souvent, de bonnes bases pour procéder à une identification précoce. Il leur sera alors possible de remédier aux problèmes avant que la solvabilité de l'établissement ne soit menacée.

iv) Les superviseurs doivent agir avec discernement et dissocier les symptômes et les causes sous-jacentes des faiblesses, ce qui dictera leur choix de l'action corrective à entreprendre. Ils doivent tenir compte des spécificités des banques publiques et des conglomérats internationaux, ce qui ne doit pas les amener à se montrer complaisants ni laxistes. Ils doivent faire preuve de mesure et de souplesse dans l'utilisation de leurs instruments et savoir si un programme correctif est plus approprié que des sanctions et s'il est préférable ou non de porter les décisions à la connaissance du public.

v) La possibilité pour une banque de faire défaut est bien réelle, et le public devrait en être conscient. Le renflouement à l'aide des deniers publics ne peut être qu'une solution de dernier recours. La liquidation est souvent la bonne solution, surtout si la protection des dépôts est réelle. Mais, avant d'en arriver là, il existe aujourd'hui diverses méthodes de traitement et de sortie du marché dûment éprouvées qui peuvent, dans certaines circonstances, atténuer les perturbations causées au système financier ainsi que les coûts du traitement.

vi) Dans un monde de plus en plus interdépendant, une étroite coopération internationale entre superviseurs est indispensable à cet égard, les problèmes des banques fragiles, en particulier dans les grands établissements, pouvant très rapidement se propager d'un pays à l'autre. Le présent rapport contribue, sur un plan pratique, à cet objectif de coopération.

Annexe 1

Groupe de travail sur le traitement des banques fragiles

Président : M. Göran Lind	Banque de Suède Comité de Bâle sur le contrôle bancaire
Wayne Byres	Office australien de réglementation prudentielle
Cornelio Farias Pimentel	Banque centrale du Brésil
Petr Jirícek	Banque nationale tchèque
Hans-Joachim Dohr	Autorité fédérale allemande de surveillance financière
Werner Gehring	Banque fédérale d'Allemagne
Simon Topping	Autorité monétaire de Hong-Kong
M. R. Srinivasan	Banque de Réserve d'Inde
Giuseppe Boccuzzi Alessandra De Aldisio	Banque d'Italie
Arjen Geerling Roel Theissen	Banque centrale de Norvège
Alexey Simanovskiy	Banque centrale de la Fédération de Russie
Fahd Al-Mufarrij	Agence monétaire d'Arabie Saoudite
Foo-Yap Siew Hong Teo Lay Har	Autorité monétaire de Singapour
Christo Wiese	Banque de Réserve d'Afrique du Sud
Per Mattsson	Banque de Suède
Glenn Hoggarth	Banque d'Angleterre
Michael Ainley Toby Fiennes	Autorité britannique des marchés
John Lane Vanessa Villalba	Institut fédéral d'assurance des dépôts, États-Unis
Nestor Lopez Ramela	Banque centrale d'Uruguay
Massimo Marchesi	Commission européenne
Jason George	Institut pour la stabilité financière, BRI
David Hoelscher Michael Andrews Olivier Frecáu	Fonds monétaire international
Ernesto Aguirre Jose de Luna	Banque mondiale
Andrew Khoo	Membre du secrétariat, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Annexe 2

Traitement des banques fragiles – Mandat

Le mandat suivant a été approuvé par le Comité de Bâle en juillet 2001 :

« L'objectif premier du groupe de travail est de formuler des recommandations sur le traitement des banques en situation précaire, y compris sur les mesures préventives, la détection des problèmes à un stade précoce, les actions correctives, les questions liées au redressement et les stratégies de sortie. Ces recommandations peuvent revêtir la forme d'une définition commune de bonnes pratiques, en reprenant principalement celles déjà utilisées dans des situations réelles. Les travaux ainsi que les recommandations du groupe ne se concentreront pas sur une catégorie précise de pays ou de systèmes bancaires.

Le groupe doit s'attacher aux problèmes et aux aspects du redressement des diverses banques. Les options et méthodes destinées à restaurer la stabilité financière globale, par exemple le soutien de liquidité d'urgence et le soutien de solvabilité des pouvoirs publics, ne seront mentionnées qu'indirectement et dans la mesure où elles renvoient à la situation spécifique de la banque concernée.

Il en va de même pour les aspects juridiques de l'insolvabilité et de la liquidation des banques. Les travaux qui sont menés conjointement par la Banque mondiale et le FMI sur ces questions ne seront pas repris par le groupe de travail.

Le groupe présentera un rapport d'avancement lors de la réunion de septembre 2001 du Forum sur la stabilité financière (FSF), en précisant la nature et le déroulement de ses travaux. L'objectif est de soumettre un rapport définitif à l'occasion de la réunion de printemps 2002 du FSF. Cependant, si l'ampleur du projet devait demander de plus amples délibérations, un rapport intermédiaire serait proposé pour la réunion de printemps et un rapport définitif pour la réunion d'automne du FSF.

Puisque le FSF a chargé de l'exécution des travaux le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et le Groupe de liaison sur les principes fondamentaux, ces instances auront la possibilité de commenter et d'avaliser le rapport du groupe de travail avant qu'il ne soit envoyé au FSF. »

Annexe 3

Références bibliographiques

Cette liste présente divers ouvrages et articles sur le thème des banques fragiles. Elle ne prétend pas être exhaustive pour la littérature consacrée à ces questions.

Causes et coûts des problèmes des banques et systèmes bancaires

Bagehot, Walter (1873), *Lombard Street*, Henry S. King and Co.

Bell, J. et Pain, D. L. (2000), « Leading indicator models of banking crises : a critical review », Bank of England, *Financial Stability Review*, décembre, pp. 113–129.

Contribution du Groupe de Contact 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.

Contribution du Groupe de Contact à l'intention du Comité consultatif (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 2002.

Études de cas

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

Board of Banking Supervision (1995), *Report of the Board of Banking Supervision Inquiry into the circumstances of the collapse of Barings*, Londres : HMSO, 18 juillet.

Méthodes d'identification des problèmes

Sahajwala, R. et van den Bergh, P. (2000), « Supervisory risk assessment and early warning systems », *Working Papers*, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Bâle, décembre.

Enseignements tirés du traitement des problèmes bancaires

Coopération économique Asie-Pacifique (2001), *APEC Policy Dialogue on Banking Supervision – Policy Lessons*, synthèse du Policy Dialogue on Banking Supervision tenu en juin 2001 à Acapulco, Mexique.

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

Enoch, C., Garcia, G. et Sundararajan, V. (1999), « Recapitalizing banks with public funds: Selected issues », *Working Paper WP/99/139*, Washington, D.C. : Fonds monétaire international.

Federal Deposit Insurance Corporation (1998), *Managing the Crisis: The FDIC and RTC Experience 1980-1994*, Washington, D.C. : Federal Deposit Insurance Corporation, 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 », *Working Paper WP/00/79*, Washington, D.C. : Fonds monétaire international.

OCDE, 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.

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. H., *Banking Soundness and Monetary Policy Issues and Experience in the Global Economy*, Fonds monétaire international, Washington, D.C.

Woo, D. (2000), « Two approaches to resolving nonperforming assets during financial crises », *Working Paper WP/00/33*, Washington, D.C. : Fonds monétaire international.

Orientations prudentielles nationales

Financial Services Authority (1998), *Risk Based Approach to the Supervision of Banks*, Londres, juin.

Federal Deposit Insurance Corporation (1997), *History of the Eighties – Lessons for the Future*, Washington, D.C., décembre.

Federal Deposit Insurance Corporation (1988), *Resolutions Handbook: Methods For Resolving Troubled Financial Institutions In The United States*, Washington, D.C.

The Office of the Comptroller of the Currency (2001), *An Examiner's Guide to Problem Bank Détection, Rehabilitation and Resolution*, Washington, D.C., janvier.

Publications du Comité de Bâle, de l'Instance conjointe et du Forum sur la stabilité financière

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

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (1997), *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace*, Bâle, septembre.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (1999), *Méthodologie des principes fondamentaux*, Bâle, octobre.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2001), *Internal Audit in Banks and the Supervisor's Relationship with Auditors*, Bâle, août.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2001), *Essential Elements of a Statement of Cooperation Between Banking Supervisors*, Bâle, mai.

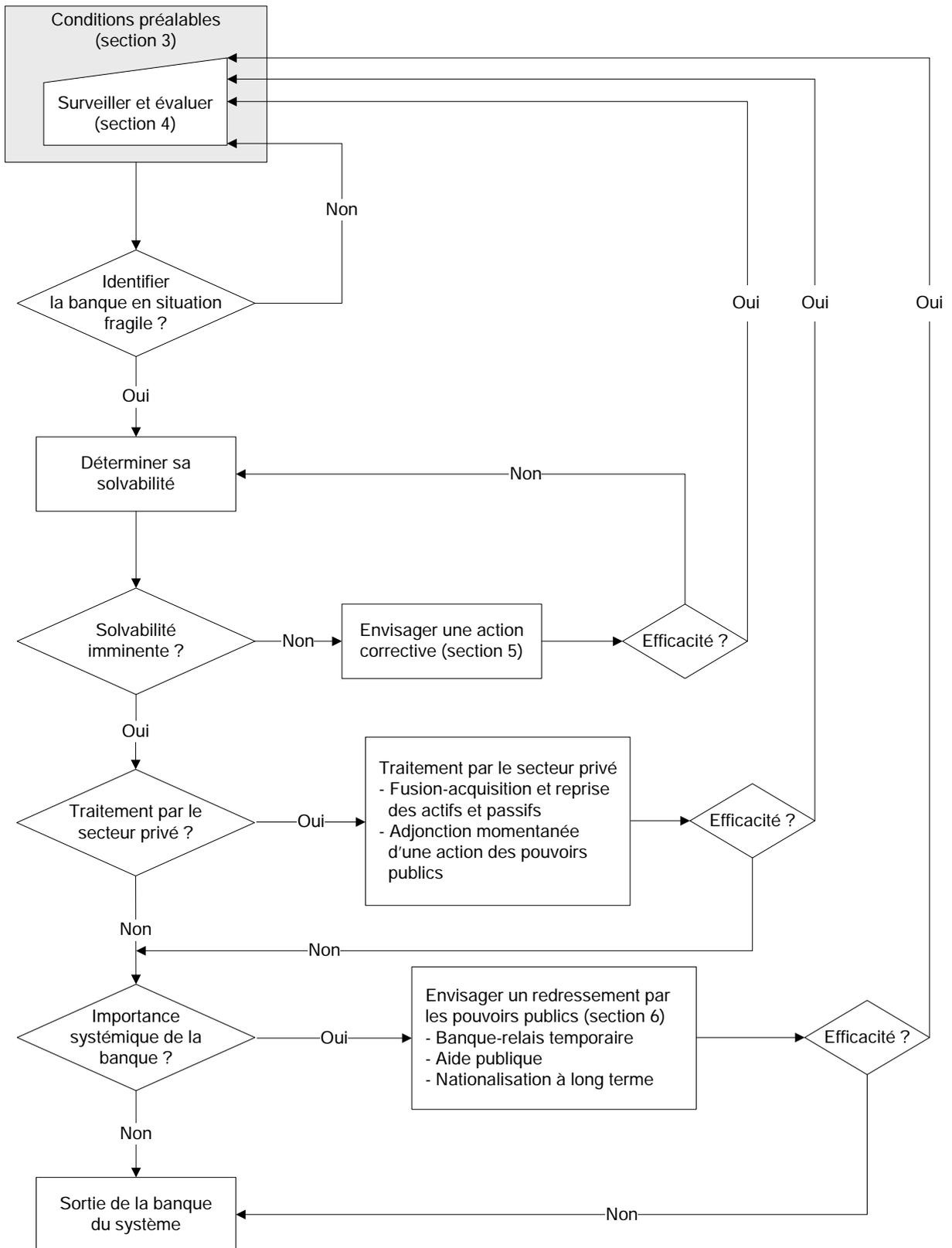
Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2002), *The Relationship Between Banking Supervisors and Banks' External Auditors*, Bâle, janvier.

Forum sur la stabilité financière (2001), *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, Bâle, septembre.

Instance conjointe sur les conglomérats financiers (1999), *Supervision of Financial Conglomerates*, Bâle, février.

Annexe 4

Diagramme d'aide au traitement des banques fragiles Aspects concernant la solvabilité et le risque systémique



Annexe 5 Glossaire

Ce glossaire donne une définition des termes utilisés dans le rapport. Selon les pays, un même terme peut revêtir une signification différente et, inversement, des termes différents peuvent recouvrir un même concept.

Terme	Référence texte
<i>Action corrective</i> – Action requise pour remédier aux carences et modifier les comportements dans une banque fragile. Elle peut être mise en œuvre volontairement par la banque sous la surveillance informelle du superviseur ou, si nécessaire, s’inscrire dans le cadre d’une intervention prudentielle officielle.	1.1, 1.3, 2.1, 2.3, 5 , 6.2.1, 7.2, 7.3
<i>Action corrective rapide</i> – 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 mettre en œuvre des mesures spécifiques en présence de faiblesses ou d’infractions bien définies.	5.2.3
<i>Administrateur provisoire</i> – 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.	5.2.2, 5.2.4 6.2.1 , 6.2.2
<i>Aide publique</i> – Méthode de traitement par laquelle une banque menacée de défaut 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 à assurer normalement toutes ses prestations. Cette aide ne remédie pas durablement aux faiblesses de la banque et doit s’accompagner d’autres mesures.	6.3
<i>Aléa moral</i> – Possibilité pour une personne de ne pas supporter tous les coûts découlant de ses actes ; par exemple en prenant des risques excessifs pour obtenir de meilleurs rendements, avec l’assurance de bénéficier de l’aide des pouvoirs publics.	2.2, 5.3.5, 6.2.3
<i>Banque du secteur public</i> – Banque contrôlée, directement ou indirectement, par l’État, y compris banque offrant des prestations spécifiques ou sociales à la demande des pouvoirs publics.	7.3
<i>Banque fragile</i> – Banque dont la liquidité ou la solvabilité est ou sera menacée, à moins d’une amélioration décisive sur plusieurs plans : ressources financières, profil de risque, orientation de la stratégie commerciale, capacités de gestion des risques et/ou qualité de la gestion.	1.1-1.3, 2.1-2.3 , 3, 4.2.1, 4.3.4, 4.4, 5.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.5, 5.2.7, 5.3, 5.3.3, 6.1, 6.2.1-6.2.4, 6.3, 6.5, 6.6, 8
<i>Banque-relais</i> – Technique permettant à une banque fragile de poursuivre son activité dans l’attente d’une solution définitive. L’établissement est fermé par l’autorité d’agrément et placé en liquidation. Une nouvelle banque, dite banque-relais, est agréée et contrôlée par le liquidateur, selon les dispositions statutaires ou législatives. Sa mission consiste à assurer la transition entre le défaut d’une banque et le moment où le liquidateur peut évaluer et mettre la banque sur le marché de telle sorte qu’elle puisse être acquise par un tiers dans des conditions satisfaisantes.	6.2.4

<i>Compétence et honorabilité</i> – Évaluation de la compétence, de l'intégrité et des qualifications des principaux actionnaires, des administrateurs et des dirigeants en vue d'apprécier leur maîtrise des activités bancaires, leurs diverses expériences professionnelles, leur droiture, leurs autres capacités intéressantes et d'en déterminer leur adéquation à la fonction.	5.3.3, 6.2.2, 7.3
<i>Contagion</i> – Risque que des événements néfastes, par exemple des retraits massifs, touchant une banque ne se transmettent rapidement à d'autres banques.	4.2.3, 5.2.6
<i>Contrôle axé sur le risque</i> – 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.	4.2.2
<i>Interdiction de cession et de paiement</i> – Le superviseur ou toute autre autorité investie de ce pouvoir peut ordonner à une banque de geler ses paiements et cessions d'actifs afin d'empêcher les sorties de fonds. Cette interdiction peut également permettre de gagner du temps dans l'attente d'une solution satisfaisante.	5.2.4
<i>Isolement</i> – Procédure prudentielle visant à protéger les actifs ou la liquidité d'une succursale ou filiale étrangère, en limitant ses expositions ou engagements vis-à-vis de la banque mère et de son groupe. 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 ceux qui concernent des domaines non soumis à surveillance.	7.1 7.2
<i>Liquidateur</i> – Personne physique ou morale, y compris organisme public, nommée par un tribunal ou une autorité compétente afin de liquider les actifs et de rembourser les créanciers d'une banque en défaut.	6.2.3, 6.2.4, 6.4
<i>Liquidation</i> – Cessation des activités et de l'exploitation d'une banque en défaut par une cession en bon ordre de ses actifs après placement sous administration provisoire. La demande peut émaner d'un créancier, de l'établissement lui-même ou de son superviseur.	3, 6.1, 6.2.4, 6.4
<i>Notification formelle</i> – Injonction écrite, en général juridiquement contraignante, émise par un superviseur à l'adresse d'une banque et de sa direction enjoignant à l'établissement de mettre fin à certaines pratiques risquées ou imprudentes ou à des infractions à la législation et à la réglementation.	5.2.4
<i>Plan d'urgence</i> – Plan élaboré par l'autorité prudentielle, qui décrit ce qu'elle doit faire pour répondre aux divers problèmes d'une banque fragile. Ce plan doit notamment exposer les instruments à la disposition du superviseur et préciser les parties à informer.	4.4 , 5.2.1, 5.2.2
<i>Prêteur en dernier ressort</i> – Rôle de prêteur exercé par la banque centrale à laquelle les banques peuvent demander des liquidités lorsque les autres sources sont indisponibles à des conditions habituelles ou quasi habituelles. À sa discrétion, la banque centrale peut prêter soit à des établissements, soit au marché dans son ensemble. Afin de réduire le plus possible l'aléa moral, elle doit rester évasive sur les circonstances exactes dans lesquelles ces prêts sont accordés ; ceux-ci sont parfois appelés soutien de liquidité d'urgence.	2.2.1, 3
<i>Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace</i> – Ensemble de 25 principes définis par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, qui représentent les exigences minimales d'un régime prudentiel efficace.	1.2, 3 , 4.3.1, 4.3.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.2.7, 6.2.2, 7.3, 8

<i>Remboursement des déposants</i> – Stratégie de sortie du marché par laquelle une banque est fermée et les liquidateurs remboursent les créanciers, y compris les déposants, sur le produit de la liquidation des actifs, conformément à la législation sur l’insolvabilité applicable aux banques. Lorsque les dépôts sont protégés, l’organisme de protection des dépôts verse à tous les déposants de la banque en défaut l’intégralité de la portion de leurs dépôts ainsi couverte. Il participe ensuite en qualité de créancier à la distribution du produit de la liquidation (les déposants couverts ayant échangé leur droit sur les biens mis sous administration provisoire contre des paiements au titre de la protection des dépôts) avec les déposants dont les fonds ne sont pas couverts et les autres créanciers ordinaires.	6.4
<i>Reprise des actifs et passifs</i> – Opération de traitement dans laquelle un établissement sain ou un ou plusieurs investisseurs privés acquièrent tout ou partie de l’actif et reprennent tout ou partie du passif d’une banque en défaut.	6.2.3
<i>Retrait d’agrément</i> – Annulation de l’agrément d’une banque par l’autorité compétente, avec obligation de cesser toute activité bancaire.	5.2.6
<i>Sanction</i> – Peine infligée en cas de manquement à une règle, une loi ou une injonction prudentielle 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.	4.2.3, 5.2.5
<i>Séparation entre bonne banque et mauvaise banque</i> – Technique de traitement par laquelle tous les prêts non productifs et autres actifs de mauvaise qualité d’une banque fragile sont vendus à leur valeur de marché à une société distincte spécialement créée à cet effet. La société de gestion d’actifs, à savoir la « mauvaise banque », doit être capitalisée par les pouvoirs publics ou l’organisme de protection des dépôts et s’emploie à gérer les actifs de manière à les vendre au meilleur prix. Le reste de l’établissement forme la « bonne banque ». Une recapitalisation sera nécessaire si le capital social restant est nul. La « bonne banque » doit alors s’attacher à corriger ses faiblesses opérationnelles et à mener ses activités bancaires. Elle peut, tout aussi bien, être mise en vente.	6.2.3, 6.5
<i>Situation systémique</i> – Situation exerçant des effets négatifs graves sur la solidité générale ou la structure et la stabilité du système financier. Par exemple, le défaut d’une grande banque peut entraîner celui 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.	2.2.1, 5.2.7, 6.3
<i>Société de gestion d’actifs</i> – Structure ad hoc mise en place par un État, une banque ou des investisseurs privés pour acquérir des créances et autres actifs, le plus souvent compromis, en vue de les gérer (y compris de les restructurer) et, bien souvent, de les vendre à des investisseurs.	6.5
<i>Sortie</i> – Fermeture d’une banque en défaut, suivie de sa liquidation et de l’intervention d’un organisme de protection des dépôts, le cas échéant.	6
<i>Soutien de liquidité d’urgence</i> – Voir prêteur en dernier ressort.	5.3.5
<i>Surveillance</i> – Surveillance par l’autorité prudentielle de la situation financière de chaque banque et de l’état général des marchés financiers.	4.2.3
<i>Système d’alerte précoce</i> – Modèle empirique qui s’efforce d’évaluer la probabilité d’un défaut ou de difficultés financières à un horizon donné, sur la base du profil de risque courant de la banque.	4.1.2
<i>Système de notation prudentielle</i> – 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	4.2.1

et la solidité globale de ses activités. Ce système permet d'identifier les banques dont les insuffisances financières et opérationnelles ou le non respect des dispositions applicables requièrent une attention spéciale de la part du superviseur et/ou justifient une vigilance supérieure à la normale. De nombreux pays recourent à une variante du système de notation CAMEL (adéquation des fonds propres, qualité des actifs, de la gestion ainsi que du résultat et liquidité).

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.

2.3, 4.4, 5.3.1, 6.5

Traitement – Projet de traiter une banque dont le défaut est imminent et qui implique habituellement des changements dans sa structure juridique et de propriété. L'art de résoudre les problèmes bancaires consiste souvent à procéder à une fermeture juridique tout en évitant la fermeture économique.

1.1-1.3, 2.1, 2.2, 2.2.1, 3, 5.2.4, 5.2.6, 6, 7.1.1, 7.1.2