

FORUM POUR LA STABILITÉ FINANCIÈRE



Lignes d'orientation pour l'établissement de régimes d'assurance-dépôts efficaces

Le 7 septembre 2001

Traduit en français par la Société d'assurance-dépôts du Canada.

FORUM POUR LA STABILITÉ FINANCIÈRE



Lignes d'orientation pour l'établissement de régimes d'assurance-dépôts efficaces

Le 7 septembre 2001

© Forum pour la stabilité financière 2001. Tous droits réservés. La reproduction ou la traduction de courts extraits est autorisée, à condition de citer la source.

La présente traduction du document original anglais n'engage en rien le FSF.



Préface

*F*orum pour la stabilité financière

À sa réunion de mars 2000 à Singapour, le FSF a approuvé le rapport d'un groupe d'étude et a convenu que, puisque plusieurs pays envisageaient la mise en place d'un régime d'assurance-dépôts, il serait souhaitable d'établir certaines lignes d'orientation internationales. Les membres du FSF ont fait remarquer que l'élaboration de telles lignes d'orientation devrait reposer sur un processus de consultation pouvant rejoindre toutes les parties s'intéressant à l'assurance-dépôts afin d'avoir l'assurance que ces lignes d'orientation tiennent compte du plus vaste ensemble de circonstances, de scénarios et de structures, et qu'elles soient aussi compatibles avec ceux-ci.

Le FSF a demandé à Jean Pierre Sabourin, président et chef de la direction de la Société d'assurance-dépôts du Canada, de présider un groupe de travail chargé d'élaborer un ensemble de lignes d'orientation qui favoriserait l'établissement de régimes d'assurance-dépôts efficaces. Le rapport final du Groupe de travail sur l'assurance-dépôts a été soumis au FSF qui l'a entériné à Londres, le 7 septembre 2001.

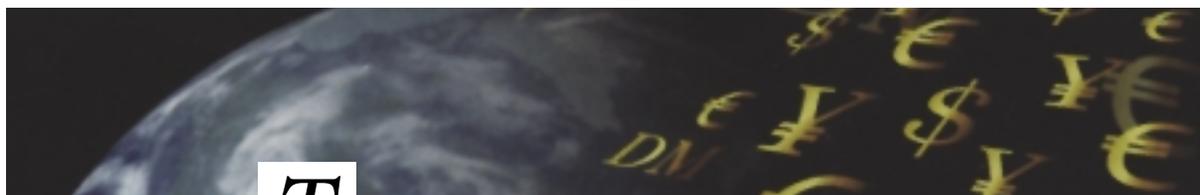
Le rapport du FSF repose sur trois constatations générales. Tout d'abord, un régime d'assurance-dépôts explicite à couverture limitée est préférable à un mécanisme de protection implicite dans la mesure où il définit clairement les obligations des déposants et des créanciers, et où il limite la portée des décisions discrétionnaires qui peuvent donner lieu à des actions arbitraires. Ensuite, un régime d'assurance-dépôts doit être conçu et mis en œuvre adéquatement et être bien compris du public pour être crédible et ne pas générer d'aléa moral. Enfin, pour être efficace, un régime d'assurance-dépôts doit être intégré à un filet de sécurité financier bien conçu et reposer sur de solides cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, sur un mécanisme d'application de lois efficaces ainsi que sur un système comptable et un régime d'information sains.

Le rapport propose une méthode générale à l'intention des pays qui envisagent de mettre en place ou de réformer un régime d'assurance-dépôts explicite à couverture limitée. Il examine d'abord les questions contextuelles relatives aux différentes formules de protection des déposants qui sont mises en place dans différents pays, et recense les questions dont il faut tenir compte au moment d'adopter ou de réformer un régime d'assurance-dépôts. Il décrit ensuite les particularités d'un régime qui contribuent à son efficacité et à sa crédibilité, et, finalement, il présente les questions et facteurs clés qui sont liés aux différentes méthodes de résolution des faillites bancaires, au remboursement des déposants et aux réclamations et recouvrements.

Le FSF a la ferme conviction que le présent rapport, fruit d'une approche des plus pragmatiques, saura remplir son rôle auprès des décideurs qui veulent concevoir un régime d'assurance-dépôts visant à favoriser la stabilité financière et la protection des petits déposants sans pour autant augmenter l'aléa moral ou réduire la discipline de marché.

Le président du FSF,

Andrew Crockett



*T*able des matières

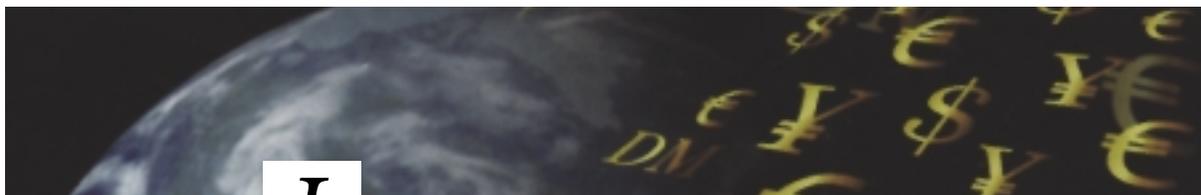
I	Synthèse	1
II	Introduction	5
III	Questions contextuelles relatives aux régimes d'assurance-dépôts	7
	1. Rôle du secteur bancaire et du filet de sécurité financier	8
	2. Formules de protection des déposants	8
	3. Aléa moral	9
IV	Mise en place et maintien d'un régime d'assurance-dépôts	11
	1. Objectifs de politique générale	12
	2. Analyse de la situation et considérations sur la mise en œuvre	13
	(a) Facteurs économiques, condition et structure du système bancaire, attitudes et attentes du public	13
	(b) Condition du régime légal, des cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, du système comptable et du régime d'information	13
	3. Passage d'un régime de protection globale à un régime d'assurance-dépôts	14
	4. Processus d'auto-évaluation	15
V	Conception et structure	17
	1. Mandat, pouvoirs et structure	18
	(a) Mandat et pouvoirs	18
	(b) Cadre de fonctionnement et questions d'ordre opérationnel	19
	(c) Gouvernement d'entreprise	19
	(d) Ressources humaines et immunité légale	19
	2. Rapports entre les divers intervenants dans la stabilité financière	20
	3. Adhésion au régime et couverture	21
	(a) Adhésion au régime	21
	(i) Participation obligatoire	21
	(ii) Octroi du statut de membre aux banques	21
	(iii) Banques étrangères	22
	(iv) Institutions financières para-bancaires	22
	(v) Banques d'État	22
	(b) Couverture	22
	(i) Étendue et plafonds	22
	(ii) Coassurance	24
	(iii) Ajustement des plafonds d'indemnisation	24
	(iv) Dépôts en monnaie étrangère	24

4.	Financement	25
(a)	Financement <i>ex ante</i> ou <i>ex post</i>	25
(b)	Établissement et taille d'une caisse d'assurance-dépôts	26
(c)	Régime de primes uniformes ou régime de primes différentielles indexées sur le risque	26
5.	Information du public	27
VI	Interventions, remboursements, réclamations et recouvrements	29
1.	Interventions du secteur privé	30
2.	Interventions auprès des banques en difficulté	31
(a)	Options	31
(i)	Liquidation et remboursement des dépôts assurés	31
(ii)	Acquisition et prise en charge (ventes)	31
(iii)	Aide au redressement d'une banque en exploitation	31
(b)	Coûts et autres facteurs	32
3.	Remboursement des déposants	32
(a)	Conditions propices à un remboursement efficace	33
(b)	Évaluation du montant assurable	33
(c)	Méthodes de remboursement des déposants	33
(d)	Paiements versés aux déposants	34
4.	Réclamations et recouvrements	34
(a)	Questions d'ordre général	34
(b)	Stratégies de gestion et de cession de l'actif	34
(c)	Méthodes de mise en marché	35
(d)	Réclamations et litiges	35
5.	Classement des déposants, nantissement et droits de compensation	36
(a)	Classement des déposants	36
(b)	Nantissement	36
(c)	Droits de compensation	37
VII	Points clés des lignes d'orientation	39
	Annexes et Glossaire	51
	Annexe I : Membres du Groupe de travail	52
	Annexe II : Démarche suivie pour l'élaboration des documents de travail	53
	Annexe III : Organismes qui ont appuyé le Groupe de travail	56
	Glossaire	58

I

Synthèse





Le Groupe de travail sur l'assurance-dépôts, issu du Forum pour la stabilité financière, a élaboré des lignes d'orientation sur l'assurance-dépôts à l'intention des pays qui envisagent de mettre en place ou de réformer un régime d'assurance-dépôts explicite à couverture limitée (appelé ci-après dans le présent rapport « régime d'assurance-dépôts »). Ces lignes d'orientation ont été établies dans le cadre de la production d'une série de documents de travail et d'un processus de consultation auprès d'une centaine de pays. Le Groupe de travail s'est appuyé largement sur l'expérience pratique de ses membres et d'autres pays pour élaborer les lignes d'orientation. Ainsi, non seulement ces lignes tiennent-elles compte d'un vaste ensemble de circonstances, de scénarios et de structures propres à un pays, mais elles sont aussi compatibles avec ceux-ci.

Un régime d'assurance-dépôts vise notamment à favoriser la stabilité du système financier d'un pays et à protéger les petits épargnants contre la perte de leurs dépôts en cas de faillite bancaire. Diverses solutions permettent d'atteindre ces objectifs.

Un régime d'assurance-dépôts est préférable à un mécanisme de protection implicite dans la mesure où il définit clairement les obligations faites aux autorités envers les déposants et où il limite la portée des décisions discrétionnaires qui peuvent donner lieu à des actions arbitraires. Pour en garantir la crédibilité, toutefois, et pour prévenir les distorsions souvent génératrices de l'aléa moral, un tel régime doit être conçu et mis en œuvre adéquatement, et être bien compris du public. Un régime d'assurance-dépôts doit être intégré à un filet de sécurité financier bien conçu et reposer sur de solides cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, sur un mécanisme d'application de lois efficaces ainsi que sur un système comptable et un régime d'information sains.

L'établissement d'un régime d'assurance-dépôts ou la réforme d'un régime en place nécessite dans un premier temps de formuler les objectifs de politique générale à atteindre et de veiller à ce que leur portée soit très bien comprise. Au moment de définir les

objectifs de politique générale, les décideurs doivent évaluer une grande variété de circonstances et de facteurs susceptibles d'influer sur la conception du régime. Ce processus d'auto-évaluation est désigné tout au long du présent rapport sous le terme d'analyse de la situation. Parmi les circonstances et facteurs à prendre en compte figurent l'état de l'économie, les politiques monétaire et budgétaire en vigueur, la condition et la structure du système bancaire, les attitudes et les attentes du public, la solidité des cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, le cadre légal et la qualité du système comptable et du régime d'information. Il faut reconnaître que, dans bien des cas, les éléments de la conjoncture du pays ne sont pas idéals. C'est pourquoi il est important de cerner les écarts qui existent entre les conditions en cours et les situations plus idéales et d'évaluer en profondeur les options possibles, puisque l'établissement d'un régime d'assurance-dépôts n'est pas un remède contre les déficiences majeures.

Les pays en voie de passer d'un régime de protection globale à un régime d'assurance-dépôts devraient procéder à la même analyse de la situation que les pays en voie de remplacer un régime de protection implicite. Le passage de la protection globale à la couverture limitée devrait s'opérer le plus

rapidement possible, suivant le contexte financier du pays, puisqu'il devient plus difficile de s'ajuster à mesure que la période de transition se prolonge. La sensibilisation du public ajoute particulièrement à l'harmonie de la transition.

Une fois le processus d'auto-évaluation terminé, les décideurs devraient concentrer leur attention sur les particularités techniques du régime d'assurance-dépôts. Ils devraient se pencher en premier sur le mandat, les pouvoirs et le cadre de fonctionnement de l'assureur-dépôts. Bien qu'il n'existe pas de combinaison unique « mandat, pouvoirs et structures » qui s'adapte à tous les contextes, ces éléments devraient néanmoins être définis clairement, être bien compris et cadrer avec les objectifs de politique générale. Et il faudrait intégrer au régime une structure de responsabilisation et un mécanisme de surveillance. De plus, il est essentiel d'aborder expressément les questions liées aux relations entre les intervenants dans la stabilité financière en définissant clairement les mandats, les modalités d'un partage efficace de l'information, les règles de confidentialité de l'information et le mécanisme de coordination étroite des activités particulières à l'assureur-dépôts.

Les décideurs devraient s'intéresser ensuite aux questions d'adhésion au régime et de couverture. L'admissibilité devrait faire l'objet de règles explicites et transparentes, et la participation au régime devrait en général être obligatoire. Au moment de déterminer l'étendue et les plafonds de la protection offerte, les décideurs devraient examiner l'importance relative de différents instruments de dépôt par rapport aux objectifs de politique générale

établis ainsi que l'incidence possible de la couverture offerte sur l'aléa moral. Les plafonds de la protection peuvent ensuite être fixés à la lumière des données pertinentes recueillies auprès des banques.

Les régimes d'assurance-dépôts doivent pouvoir disposer des liquidités suffisantes pour rembourser les déposants dans de brefs délais. Il est essentiel de tenir le public bien informé des caractéristiques du régime ainsi que des avantages et limites de celui-ci afin d'en préserver et d'en renforcer la crédibilité.

Les divers intervenants au sein du filet de sécurité financier ont la possibilité de recourir à plusieurs méthodes de règlement des faillites bancaires ou de redressement des banques risquant de faire faillite. Ces méthodes sont la liquidation suivie du remboursement des dépôts assurés, les opérations d'acquisition et de prise en charge, et l'aide au redressement d'une banque en exploitation. Les stratégies de gestion et de cession de l'actif devraient faire valoir leur bien-fondé économique et s'appuyer principalement sur des considérations commerciales.

Enfin, le Groupe de travail recommande d'instituer un processus d'amélioration continue pour évaluer la mesure dans laquelle le régime d'assurance-dépôts atteint ses objectifs. Un pays pourra ainsi s'assurer que son régime cadre en permanence avec la conjoncture socio-économique et les enseignements tirés de l'expérience, et qu'il sera mieux à même de composer avec l'évolution des défis.

II

Introduction





Créé en 1999, le Forum pour la stabilité financière (FSF) a pour mission de contribuer à la stabilité financière à l'échelle internationale, d'améliorer le fonctionnement des marchés et de réduire le risque systémique. Reconnaissant le rôle de plus en plus important et bénéfique que l'assurance-dépôts joue au sein du filet de sécurité financier, le FSF a créé le Groupe d'étude sur l'assurance-dépôts qu'il a chargé d'évaluer la nécessité et la faisabilité de lignes d'orientation internationales en matière d'assurance-dépôts. Le Groupe d'étude a présenté son rapport au FSF en mars 2000. Pour donner suite aux conclusions de ce rapport, le FSF a invité M. Jean Pierre Sabourin, président et chef de la direction de la Société d'assurance-dépôts du Canada, à constituer le Groupe de travail sur l'assurance-dépôts (le Groupe de travail) en vue d'élaborer des lignes d'orientation en la matière dans le cadre d'un rapport final qui serait présenté au FSF au plus tard en septembre 2001.¹

Le Groupe de travail a reçu pour mandat d'établir des lignes d'orientation en matière d'assurance-dépôts à l'intention des pays qui envisagent d'instaurer un régime d'assurance-dépôts ou de réformer le régime en place. Le mandat précisait que l'élaboration des lignes d'orientation devait faire appel à un processus de consultation auprès des pays s'intéressant à l'assurance-dépôts, de sorte qu'elles tiennent compte du plus vaste ensemble de circonstances et de structures et qu'elles puissent s'y adapter.

Tout au long de son mandat, le Groupe de travail s'est engagé dans une vaste gamme d'activités : la publication d'une série de plans d'activités et de documents de travail portant sur des questions déterminées², l'organisation de séances d'information, de séminaires et de conférences, l'utilisation d'un site Web pour échanger réflexions et connaissances ainsi que la production du présent rapport. Les documents de travail traitent des questions qui revêtent une importance capitale dans l'établissement d'un régime d'assurance-dépôts explicite à couverture limitée ou dans la réforme d'un régime de ce genre déjà en place. Les membres du Groupe

de travail ont rencontré plus de 400 personnes provenant d'une centaine de pays, et celles-ci ont été tenues pleinement informées sur les diverses questions traitées dans les lignes d'orientation.

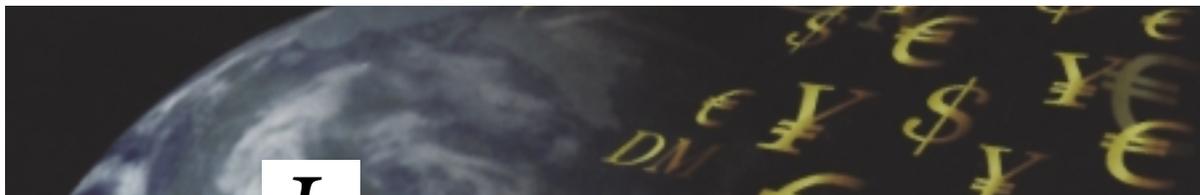
Le présent rapport se divise en sept sections. Les sections I et II constituent respectivement la synthèse et l'introduction du rapport. La section III analyse les questions contextuelles relatives aux formules de protection offerte aux déposants. La section IV définit les questions et processus dont il faut obligatoirement tenir compte au moment d'instaurer ou de réformer un régime d'assurance-dépôts. La section V décrit les particularités techniques d'un régime qui contribuent à son efficacité et à sa crédibilité. La section VI présente les questions et facteurs clés qui sont liés aux différentes méthodes de règlement, au remboursement des déposants et aux réclamations et recouvrements. Quant à la section VII, elle résume les lignes d'orientation.

III

Questions contextuelles relatives aux régimes d'assurance-dépôts



1	Rôle du secteur bancaire et du filet de sécurité financier	8
2	Formules de protection des déposants	8
3	Aléa moral	9



La présente section examine les questions dont les décideurs devraient tenir compte au moment d'adopter ou de réformer un régime d'assurance-dépôts. Le premier volet porte sur le rôle du secteur bancaire et du filet de sécurité financier. Le second examine les formules de protection des déposants qui sont mises en place dans différents pays. Le dernier s'intéresse aux mesures que les intervenants dans la stabilité financière peuvent prendre pour atténuer l'aléa moral.

1

Rôle du secteur bancaire et du filet de sécurité financier

Les institutions financières qui acceptent des dépôts du public (désignées ci-après « banques ») jouent une action importante sur la scène économique : elles participent au système de paiements, elles servent d'intermédiaires entre les déposants et les emprunteurs, elles font fonction d'agents de transmission de politique monétaire. Pour les banques, prendre et accepter des risques sont des activités inhérentes à leur secteur. Les banques sont, par nature, vulnérables aux problèmes de liquidités et de solvabilité, entre autres, parce qu'elles transforment les dépôts liquides à court terme en prêts et placements de seconde liquidité à long terme. Elles consentent des prêts à une grande variété d'emprunteurs dont le profil des risques n'est pas toujours facilement reconnaissable.

Trois facteurs clés amènent les pays à établir des filets de sécurité financiers : l'importance des banques au sein de l'économie, le danger que courent les déposants de subir des pertes par suite d'une faillite bancaire, la nécessité d'atténuer les risques de contagion. Un filet de sécurité financier est généralement composé de cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, d'un prêteur de dernier recours et d'un mécanisme d'assurance-dépôts. La répartition des pouvoirs et responsabilités entre les divers intervenants dans la stabilité financière est une question de politique générale qui se rattache

directement au contexte global du pays. Dans certains pays, par exemple, toutes les fonctions du filet de sécurité financier sont attribuées à la banque centrale, tandis que, dans d'autres, la responsabilité des diverses fonctions est répartie entre des entités distinctes.

2

Formules de protection des déposants

Les décideurs ont le choix entre plusieurs formules de protection des déposants. Certains pays offrent une protection implicite qui transparaît lorsque le public, dont les déposants et peut-être aussi les autres créanciers, s'attend à recevoir une certaine forme de protection contre une faillite bancaire. En général, cette attente procède d'une pratique antérieure du gouvernement ou d'une déclaration des autorités concernées. Par définition, la protection implicite n'est jamais spécifiée officiellement. Aucune règle légale ne régit l'admissibilité du passif des banques, les plafonds de la protection offerte et la méthode de remboursement. Par nature, la protection implicite laisse planer l'incertitude quant au traitement à accorder aux déposants, créanciers et autres intéressés dans les cas de faillite bancaire. Le financement est discrétionnaire et dépend souvent de la capacité du gouvernement à se procurer des fonds publics. Bien que l'incertitude puisse, dans une certaine mesure, amener des déposants à

resserrer leur surveillance des banques, elle peut déstabiliser le système lorsque les faillites bancaires se produisent.

En général, un régime d'assurance-dépôts est expressément constitué en vertu de dispositions législatives ou d'autres instruments juridiques, et s'accompagne de règles régissant les limites de protection, les types d'instruments couverts, les méthodes de calcul des réclamations faites par les déposants, le mode de financement et d'autres questions connexes. Un régime d'assurance-dépôts est préférable à un mécanisme de protection implicite dans la mesure où il définit clairement les obligations faites aux autorités envers les déposants et où il limite la portée des décisions discrétionnaires qui peuvent donner lieu à des actions arbitraires. Un régime d'assurance-dépôts peut aussi servir de mécanisme de règlement ordonné des faillites bancaires.

L'instauration d'un régime d'assurance-dépôts pourra produire des résultats plus positifs dans un pays doté d'un système bancaire sain. Le régime d'assurance-dépôts, intégré à un filet de sécurité financier bien conçu, peut accroître réellement la stabilité du système financier d'un pays. Pour en garantir la crédibilité, un tel régime doit être conçu et mis en œuvre adéquatement, et être bien compris du public. Il doit aussi reposer sur de solides cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, un système comptable et un régime d'information sains et un mécanisme d'application de lois efficaces. Le régime d'assurance-dépôts peut s'attaquer à un nombre limité de faillites bancaires simultanées, mais il n'est pas destiné à résoudre tout seul une crise bancaire systémique.

3

Aléa moral

Un filet de sécurité financier bien conçu est censé contribuer à la stabilité d'un système financier, bien qu'il puisse, s'il est mal aménagé, accroître les risques, notamment l'aléa moral. Le problème de

l'« aléa moral » se pose lorsque les banques ou les bénéficiaires de la protection sont incités à prendre des risques exagérés. Ce comportement peut se manifester, par exemple, lorsque les déposants et les autres créanciers sont protégés, ou pensent qu'ils le sont, contre les pertes ou bien lorsqu'ils croient que les autorités interviendront pour empêcher toute faillite bancaire. Dans ces cas, les déposants se sentent moins incités à obtenir l'information nécessaire pour exercer une surveillance des banques. Par conséquent, en l'absence de prescriptions réglementaires ou d'autres restrictions, les banques fragiles peuvent attirer des dépôts pour financer des entreprises à risque élevé à un coût inférieur à ce qu'elles paieraient normalement.

Pour atténuer l'aléa moral, on peut recourir à diverses incitations propres à favoriser un bon gouvernement d'entreprise et une saine gestion des risques au sein d'une banque, une discipline de marché efficace et de solides cadres de réglementation et de surveillance prudentielles et d'application des lois. Ces éléments impliquent des compromis et produisent de meilleurs résultats lorsque leur action est conjuguée.

Un bon gouvernement d'entreprise et une saine gestion des risques au sein d'une banque contribuent à harmoniser les stratégies d'entreprise avec des activités sûres et solides, et peuvent ainsi constituer les premiers moyens de défense contre une prise de risques excessifs. Un bon gouvernement d'entreprise et une saine gestion des risques intègrent des normes, processus et systèmes visant à assurer une direction et une surveillance efficaces de la part des administrateurs et des cadres supérieurs, des contrôles et des vérifications internes adéquats, des pratiques de gestion des risques, l'évaluation du rendement de la banque, l'harmonisation du régime de rémunération avec les objectifs commerciaux de la banque ainsi que des pratiques de gestion du capital et des liquidités.

L'aléa moral peut être réduit grâce à la discipline de marché qu'exercent les actionnaires ainsi que les créanciers et les déposants importants qui sont susceptibles de subir des pertes par suite d'une

faillite bancaire. Pour préserver une bonne discipline de marché, toutefois, ces différents groupes doivent posséder les connaissances nécessaires pour évaluer les risques auxquels ils sont exposés. L'information utile devrait être facilement accessible et être généralement comprise par le public. Un système comptable et un régime d'information solides doivent être mis en place, et la santé de chaque banque doit susciter en permanence l'attention des agences d'évaluation du crédit, des analystes de marché, des commentateurs financiers et d'autres spécialistes.

Les pays sont nombreux à recourir largement à la discipline exercée par les autorités de réglementation et de surveillance prudentielles pour réduire l'aléa moral et contrôler la prise de risques excessifs. La réglementation est une discipline qui peut s'exercer par des règlements justes et applicables sur la constitution des nouvelles banques, des normes minimales de fonds propres, les compétences des administrateurs et des gestionnaires, des pratiques commerciales saines, des critères d'aptitude imposés aux actionnaires contrôlants, des normes de gestion des risques, des contrôles internes solides et des vérifications externes. Quant à la surveillance, cette discipline peut s'exercer de façon à s'assurer de la solidité, de la fiabilité et de la conformité des banques et à garantir la prise de mesures correctrices dès que le problème apparaît, y compris, s'il le faut, la fermeture d'une banque.

Il est possible de réduire l'aléa moral en intégrant au régime d'assurance-dépôts certaines particularités techniques : par exemple, imposer des limites de couverture, exclure certaines catégories de déposants de la protection offerte, mettre en place des mécanismes de coassurance, établir un barème de primes différentielles ou fondées sur le risque, minimiser les risques de perte par la fermeture rapide des

banques en difficulté et se montrer disposé à intenter des poursuites, lorsque les circonstances le justifient, contre les administrateurs et d'autres parties en cas d'irrégularité.

Bon nombre des méthodes de réduction de l'aléa moral ne sont applicables que dans un contexte particulier. Par exemple, il peut être difficile de concevoir et de mettre en œuvre un barème de primes différentielles ou fondées sur le risque au sein d'un nouveau régime et dans une économie émergente ou en transition. Les autorités de surveillance et l'assureur-dépôts ne peuvent recourir à l'intervention précoce, aux mesures de redressement rapide et, s'il le faut, à la fermeture d'une banque que s'ils sont investis de l'autorisation légale nécessaire, ont accès à toute l'information utile sur le profil de risque de la banque, disposent des ressources financières suffisantes et sont incités à prendre des mesures efficaces. Imposer aux propriétaires, administrateurs et gestionnaires de la banque l'obligation d'assumer une responsabilité personnelle et prévoir des sanctions peuvent renforcer les incitations à réfréner la prise de risques excessifs. Pour qu'elles soient efficaces, toutefois, ces mesures doivent pouvoir s'appuyer sur un système judiciaire qui permette d'intenter des poursuites, en cas d'actions répréhensibles.

Les décideurs devraient examiner les circonstances et les facteurs susceptibles d'influer sur l'efficacité de mesures particulières destinées à atténuer l'aléa moral, sur la résolution et la capacité à les mettre en œuvre, et sur la progression d'un programme de réforme visant à combler les lacunes qui peuvent nuire à l'efficacité de ces mesures.

IV

Mise en place et maintien d'un régime d'assurance-dépôts



1	Objectifs de politique générale	12
2	Analyse de la situation et considérations sur la mise en œuvre ..	13
	(a) Facteurs économiques, condition et structure du système bancaire, attitudes et attentes du public	13
	(b) Condition du régime légal, des cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, du système comptable et du régime d'information	13
3	Passage d'un régime de protection globale à un régime d'assurance-dépôts	14
4	Processus d'auto-évaluation	15



La présente section porte sur les questions de politique générale et

les processus connexes qui doivent être pris en compte au moment d'adopter ou de réformer un régime d'assurance-dépôts. On s'intéressera d'abord aux objectifs de politique générale d'un régime d'assurance-dépôts. Ensuite, on examinera de près l'analyse de la situation qu'il est recommandé aux décideurs d'effectuer pour orienter leur démarche.

Puis on se penchera sur un certain nombre de questions particulières au passage d'un régime de protection globale à un régime d'assurance-dépôts. La dernière partie est consacrée à un processus itératif d'auto-évaluation en six étapes.

1

Objectifs de politique générale

La conception d'un régime d'assurance-dépôts consiste dans un premier temps à formuler les objectifs de politique générale à atteindre de façon qu'ils soient bien compris. Les régimes d'assurance-dépôts ont pour objectifs principaux de favoriser la stabilité du système financier et de protéger les dépôts des petits épargnants. Bien qu'il appartienne à l'État de définir ces objectifs, le secteur privé peut certes contribuer à leur réalisation. La méthode d'exploitation d'un régime d'assurance-dépôts varie suivant une multitude de facteurs qui sont propres à chaque pays et aux systèmes gouvernemental et financier de celui-ci.

Le régime d'assurance-dépôts bien conçu et bien compris contribue à la stabilité du système financier d'un pays en préservant la confiance du public et, de ce fait, en le dissuadant de retirer ses dépôts assurés des banques. Il incombe aux décideurs de faire en sorte que les autorités et le public tiennent toutes les composantes du régime pour crédibles. L'étendue et les plafonds de la protection offerte, le délai de remboursement des dépôts assurés et la crédibilité de la garantie sous-jacente sont autant de facteurs qui influenceront sur la capacité du

régime à favoriser la stabilité du système financier. La crédibilité et l'efficacité du régime sont largement subordonnées aux attitudes et aux attentes du public.

L'assurance-dépôts protège les déposants assurés contre les répercussions d'une faillite bancaire, mais elle n'est pas destinée à protéger les banques contre la faillite. Elle libère les déposants assurés des tâches difficiles que constituent la surveillance et l'évaluation de la situation des banques et de la qualité de leurs actifs. L'assurance-dépôts contribue dans un même temps à préserver la confiance du public, de sorte que les petits épargnants ou bien les déposants qui ont de la difficulté à évaluer la situation financière d'une banque soient moins susceptibles de retirer inopinément leurs dépôts.

Il est essentiel d'établir un processus d'amélioration continue qui serve à déterminer dans quelle mesure le régime d'assurance-dépôts atteint ses objectifs et exécute son mandat. De plus, il serait utile de revoir périodiquement le mandat, les pouvoirs et les composantes du régime afin d'en évaluer le caractère adéquat. Les pays peuvent ainsi s'assurer que leur mécanisme d'assurance-dépôts cadre en permanence avec la conjoncture socio-économique et les enseignements tirés de l'expérience, et que les intervenants dans la stabilité financière sont mieux à même de composer avec les défis éventuels.

2

Analyse de la situation et considérations sur la mise en œuvre

En corrélation avec la formulation des objectifs de politique générale, les décideurs devraient procéder à une analyse de la situation pour orienter le processus décisionnel. Divers facteurs et conditions devraient être pris en considération, entre autres, le niveau d'activité économique, les politiques monétaire et budgétaire en vigueur, la condition et la structure du système bancaire, les attitudes et les attentes du public, le cadre légal, les cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, le système comptable et le régime d'information. Dans le cas où les conditions et facteurs ne sont pas idéals, il importe de cerner les écarts qui existent et d'évaluer en profondeur les options possibles, puisque l'établissement d'un régime d'assurance-dépôts n'est pas un remède contre les déficiences majeures. Si des mesures s'imposent, elles peuvent être prises avant l'adoption ou la réforme du régime ou bien simultanément.

a) Facteurs économiques, condition et structure du système bancaire, attitudes et attentes du public

Il est plus difficile d'établir un régime d'assurance-dépôts lorsque les questions fondamentales touchant à la stabilité du système financier n'ont pas été examinées. Les décideurs devraient procéder à une analyse de certains facteurs et circonstances tels que le niveau d'activité économique, les politiques monétaire et budgétaire en vigueur, l'inflation et les conditions des marchés financiers. Ces facteurs, qui exercent une action sur le système bancaire, influenceront sur l'efficacité du régime d'assurance-dépôts. Une analyse de la situation implique également une évaluation de la solidité du système bancaire et, tout particulièrement, de la qualité des politiques et pratiques que les banques adoptent en matière de gestion du capital, des liquidités, du

crédit et des risques, ainsi que de l'importance de tous les problèmes constatés. En tel cas, il faudrait déterminer si ces problèmes se limitent à certaines banques ou s'ils sont systémiques de nature.

Il conviendrait également d'analyser la structure du système bancaire, étant donné que la conception d'un régime d'assurance-dépôts est fonction du nombre et du type de banques ainsi que de leurs caractéristiques. Les décideurs peuvent également être appelés à examiner la compétitivité, la concentration et le degré de participation et d'influence de l'État. La concentration revêt de plus en plus d'importance pour les régimes d'assurance-dépôts, compte tenu de la mondialisation des marchés financiers et de la consolidation du secteur financier. Dans un système concentré, par exemple, il peut être difficile pour un régime d'assurance-dépôts de composer avec la faillite d'une grande banque pourvue d'une organisation complexe ou encore de pourvoir aux engagements d'une telle institution.

Lorsque les décisions en matière de crédit et d'affectation des ressources sont prises essentiellement par l'État, ce dernier est considéré comme responsable des résultats de ces opérations. Dans un tel régime on estime généralement que les dépôts sont totalement garantis par l'État.

Il est conseillé de procéder à une analyse des attitudes et des attentes du public avant d'adopter ou de réformer un régime d'assurance-dépôts. Il faudra s'occuper de sensibiliser davantage le public si des lacunes importantes sont constatées entre les attentes et le régime ou la réforme envisagés. L'information du public contribue de façon notable à accroître la crédibilité et l'efficacité d'un régime d'assurance-dépôts.

b) Condition du régime légal, des cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, du système comptable et du régime d'information

Il est important que les décideurs évaluent la condition du régime légal, des cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, du système

comptable et du régime d'information. Plus ces structures sont robustes, plus les approches conceptuelles offertes aux décideurs sont variées.

Il est absolument essentiel qu'un régime légal sain soit habilité à exécuter les lois. Un régime d'assurance-dépôts ne saurait être efficace en l'absence de lois pertinentes ou d'un régime légal cohérent. L'analyse de la situation devrait s'intéresser au premier chef à l'étendue des pouvoirs d'exécution, à la qualité de l'appareil judiciaire et à l'efficacité des procédures de recours dont disposent les créanciers. Elle devrait tenir compte également des facteurs suivants : la capacité du régime légal à soutenir les interventions précoces et les mesures de redressement rapides, la capacité de fermer rapidement les banques en difficulté et les procédures de liquidation transparente et ordonnée des actifs et de règlement des réclamations des créanciers.

L'efficacité d'un régime d'assurance-dépôts est également subordonnée à la solidité des cadres de réglementation et de surveillance prudentielles. Seules les banques viables devraient fonctionner à l'intérieur de ces cadres vigoureux. Les banques devraient être dotées de tous les capitaux adéquats et adopter des pratiques saines et prudentes en matière de gestion des risques, de régie et d'autres activités. Parmi les autres caractéristiques importantes, mentionnons un régime efficace de délivrance des permis ou des chartes aux nouvelles banques, la conduite d'examen périodiques et exhaustifs et l'évaluation du profil de risque de chaque banque.

L'implantation de solides systèmes de comptabilité et de communication financière est indispensable à l'efficacité d'un régime d'assurance-dépôts. L'information exacte, fiable et opportune produite par ces systèmes peut servir aux gestionnaires, aux déposants, aux intervenants du marché et aux autorités à prendre des décisions au sujet du profil de risque d'une banque, accroissant ainsi la discipline de marché et la discipline exercée par les autorités de réglementation et de surveillance. Un système comptable sain réunit les caractéristiques fondamentales suivantes : des évaluations exactes

et probantes de l'information, y compris l'évaluation de l'actif, la mesure des engagements de crédit, le provisionnement des pertes sur prêts, la mesure des prêts non productifs, l'enregistrement des pertes non réalisées, les engagements hors bilan, l'adéquation des fonds propres ainsi que les bénéfices et la rentabilité de la banque. Dans bon nombre de pays, l'adoption de normes et de pratiques comptables saines et prudentes ainsi que de méthodes de vérification de la conformité aux principes et règles comptables généralement acceptés favorise le resserrement de la discipline de marché.

Un régime d'information exhaustif accroît aussi l'efficacité d'un régime d'assurance-dépôts dans la mesure où les banques sont tenues de produire des renseignements financiers opportuns, détaillés et utiles qui permettent aux intervenants du marché d'évaluer le rendement d'une banque.

3

Passage d'un régime de protection globale à un régime d'assurance-dépôts

Certains pays ont instauré un régime à garantie globale explicite durant une crise financière afin de protéger pleinement tous les déposants et créanciers. Une telle protection peut s'avérer inévitable dans les situations financières extrêmement difficiles où il importe de préserver la confiance dans le système bancaire, tant au pays qu'à l'étranger. Toutefois, la protection globale, si elle maintenue trop longtemps, peut avoir des conséquences défavorables, notamment un accroissement de l'aléa moral. Dans le cas où un pays décide de passer d'un régime de protection globale à un régime d'assurance-dépôts, la durée de la transition devrait être adaptée au contexte global du pays.

Le pays envisageant de passer d'un régime de protection globale à un régime d'assurance-dépôts devrait procéder au même type d'analyse de la situation que le pays en voie de remplacer un

régime de protection implicite. De plus, les pays en voie de remplacer un régime de protection globale devront examiner trois questions particulières.

La première question — susceptible de devenir une préoccupation publique — découle du fait que la protection des déposants et des autres créanciers se trouve réduite. C'est pourquoi les décideurs devraient porter une attention particulière aux attitudes et aux attentes du public. Qui plus est, les pays exposés à une forte mobilité des capitaux et/ou dotés d'une politique d'intégration régionale devraient être attentifs aux effets de divers niveaux de protection offerts par différents pays et d'autres politiques connexes.

La deuxième question à laquelle les décideurs devraient s'intéresser réside dans la capacité du système bancaire à financer un nouveau régime d'assurance-dépôts. Quant à la troisième question, il s'agit de la durée de la transition. Dans certains pays, la transition accélérée a été menée avec succès dès la fin de la crise. Ce sont des pays qui ont vite rétabli la santé de leur système bancaire et qui étaient déjà pourvus de solides cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, d'un cadre légal efficace et d'un système comptable et d'un régime d'information sains. Lorsqu'ils adoptent l'approche accélérée, les décideurs devraient prévoir une période d'instauration progressive, entre autres, pour continuer de protéger les dépôts dont l'échéance s'étend au delà de la date d'expiration d'une protection globale.

Dans d'autres pays, la mise en œuvre d'un régime de protection globale s'est intégrée à un programme global de restructuration des banques en période d'accalmie, qui avait pour objectif d'améliorer les cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, le régime légal, le système comptable et le régime d'information. Cette stratégie influe tant sur la période pendant laquelle la protection globale doit être maintenue que sur la durée de la transition. La suppression graduelle de la protection globale permet aux banques de s'adapter aux nouvelles normes prudentielles. Elle permet également aux

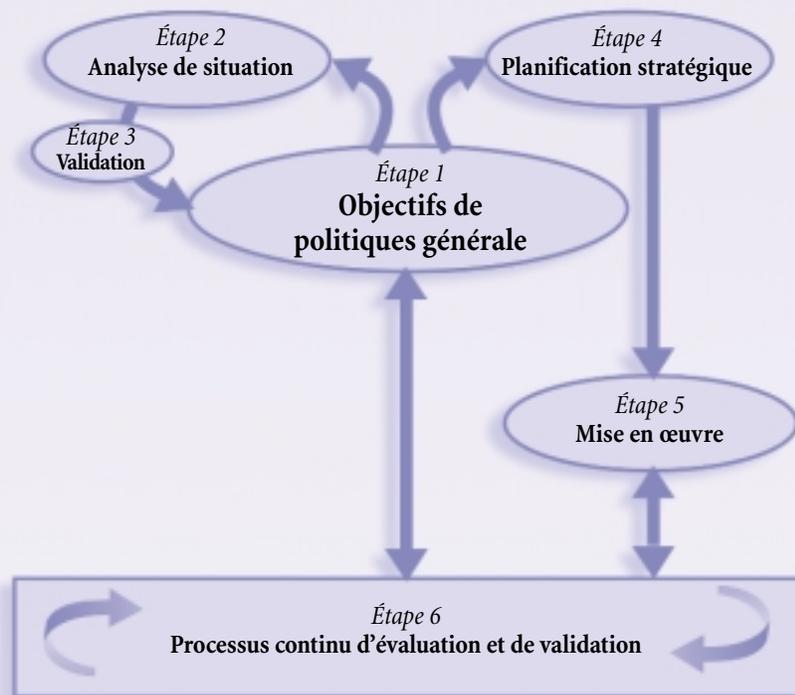
directeurs des banques d'être formés dans un environnement de gestion des risques et donne aux déposants le temps de s'acclimater au nouveau régime. L'un des principaux inconvénients qui en résulte, toutefois, c'est le fait que la période de transition, jugée trop longue par certains, suscite chez les déposants et les créanciers des doutes quant à la volonté du gouvernement de supprimer la protection globale. Entre autre, plus la protection globale demeure en place, plus elle est susceptible d'intensifier l'aléa moral.

4

Processus d'auto-évaluation

Le Groupe de travail a recommandé au cours de ses séances d'information que les décideurs aient recours à un processus d'auto-évaluation itératif pour concevoir, mettre en œuvre, modifier et évaluer continuellement un régime d'assurance-dépôts. Le processus en six étapes décrit ci-après permet aux décideurs d'amorcer leur démarche au moyen de principes généraux, puis de modifier au besoin les particularités techniques qui répondent aux besoins précis de leur pays.

Figure 1 : (Processus d'auto-évaluation)



- Définition des objectifs de politique générale.** L'analyse consiste dans un premier temps à formuler les objectifs de politique générale précis à atteindre. Cet exercice évalue les composantes de la conjoncture globale au sein de laquelle évolue le pays concerné. L'énoncé de principe explique le mandat et le rôle que l'assureur-dépôts devra exercer au sein du filet de sécurité financière et expose les caractéristiques fondamentales et les éléments importants du régime.
- Analyse de la situation des composantes de la conjoncture globale.** La deuxième étape consiste à examiner les facteurs économiques, les politiques monétaire et budgétaire en vigueur, la condition et la structure du système bancaire, les attitudes et attentes du public, la qualité du régime légal, des cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, du système comptable et du régime d'information. L'analyse expose les points forts et les points faibles du système, cerne les avantages et les risques particuliers à celui-ci, puis précise les changements qu'il serait souhaitable d'apporter pour la mise en place d'un régime d'assurance-dépôts.
- Validation.** On procède à l'examen et à la validation des objectifs de politique générale proposés, des caractéristiques fondamentales et des éléments importants. S'il y a lieu, les changements nécessaires sont apportés.
- Planification stratégique.** La validation est suivie de la planification stratégique. Le plan élaboré présente les objectifs à atteindre et leur degré de priorité, le calendrier de mise en œuvre, les chemins critiques, les stratégies de communication et les processus de consultation. Le plan détaille les méthodes utilisées pour rendre le régime d'assurance-dépôts opérationnel et énonce les modalités de la transition.

Le passage d'un régime de protection globale à un régime à couverture limitée implique nécessairement de prendre les précautions utiles pour éviter de causer toute perturbation au système bancaire. Les décideurs doivent disposer de plans d'urgence pour parer à toutes les conditions défavorables. Il est crucial de faire comprendre au public la logique des changements prévus et les délais d'exécution.

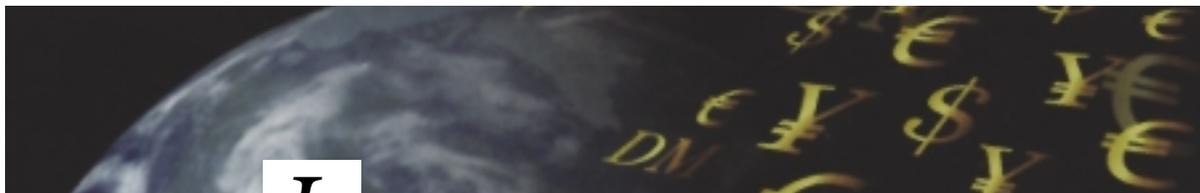
- Mise en œuvre et acceptation.** La mise en œuvre et les autres changements nécessaires doivent s'appuyer sur des dispositifs de suivi des progrès et d'identification des améliorations utiles à apporter. Il s'agit à cette étape de rendre le régime opérationnel et de s'occuper des questions liées à la transition. Il faudra, par exemple, mettre en place le gouvernement d'entreprise adéquat (l'organe directeur, la haute direction, les contrôles internes et la structure de responsabilisation). Il faudra aussi régler au début les questions de budgétisation, de financement et d'accès à l'information, y compris les modalités de partage de l'information.
- Processus continu d'évaluation et de validation.** Il faudra procéder à une évaluation et à une validation continues pour assurer l'efficacité du régime d'assurance-dépôts et, au besoin, apporter les changements nécessaires. Ce processus d'amélioration continue devra intégrer les nouvelles réalités du système financier et les enseignements tirés tant dans le pays qu'à l'étranger. Le régime d'assurance-dépôts devra être passé en revue en temps utile. Les analyses comparatives réalisées à l'aide de principes de base, de lignes de conduite et de pratiques exemplaires soutiendront le processus d'amélioration continue.

V

Conception et structure



1	Mandat, pouvoirs et structure	18
	(a) Mandat et pouvoirs	18
	(b) Cadre de fonctionnement et questions d'ordre opérationnel	19
	(c) Gouvernement d'entreprise	19
	(d) Ressources humaines et immunité légale	19
2	Rapports entre les divers intervenants dans la stabilité financière	20
3	Adhésion au régime et couverture	21
	(a) Adhésion au régime	21
	(b) Couverture	22
4	Financement	25
	(a) Financement ex ante ou ex post	25
	(b) Établissement en taille d'une caisse d'assurance-dépôts	26
	(c) Régime de primes uniformes ou régimes de primes différentielles indexées sur le risque	26
5	Information du public	27



La présente section porte sur les particularités techniques et la structure d'un régime d'assurance-dépôts. Une fois l'analyse de la situation complétée dans le cadre du processus d'auto-évaluation, les décideurs devraient s'intéresser aux questions concernant le mandat, les pouvoirs et la structure du régime d'assurance-dépôts. Compte tenu de l'interdépendance du régime et des autres fonctions du filet de sécurité financier, il est essentiel d'examiner les relations qui existent entre les divers intervenants dans la stabilité financière. Ce n'est qu'après avoir étudié ces questions que l'on se penchera sur les particularités techniques telles que l'adhésion au régime, la couverture, le mode de financement et l'information du public. La dernière partie de la présente section traite des opérations transfrontière.

1

Mandat, pouvoirs et structure

a) *Mandat et pouvoirs*

Un mandat est un ensemble de directives officielles ou un énoncé de mission. Il n'existe pas de mandat unique ni d'ensemble de mandats qui soient appropriés à tous les assureurs-dépôts. On constate parmi les régimes implantés dans le monde un spectre entier de formules qui varient du régime à vocation étroite, comme le système de simple indemnisation (« paybox »), au régime investi de pouvoirs et de responsabilités plus vastes, comme celui qui est chargé de minimiser les risques. Une grande variété de combinaisons s'intercale entre ces deux pôles. Quel que soit le mandat privilégié, il importe de le faire cadrer avec les objectifs définis et les pouvoirs et responsabilités confiés à l'assureur-dépôts.

En règle générale, les systèmes de simple indemnisation se bornent avant tout à rembourser les dépôts assurés d'une banque qui a été fermée. C'est pourquoi ils ne sont normalement pas chargés de responsabilités en matière de réglementation et

de surveillance prudentielles et ne sont investis d'aucun pouvoir d'intervention. Le régime de simple indemnisation doit quand même détenir certains pouvoirs appropriés et avoir accès à l'information relative aux dépôts et aux sources de financement adéquates afin de procéder efficacement et en temps utile au remboursement des déposants en cas de faillite bancaire.

L'assureur-dépôts chargé de minimiser les risques est investi d'un mandat relativement vaste et, par conséquent, de pouvoirs plus étendus lui permettant, entre autres, de contrôler l'adhésion au régime et l'annulation des polices d'assurance, d'évaluer et de gérer ses propres risques, de procéder ou de faire procéder à l'examen des activités des banques. Les régimes de ce genre peuvent être également habilités à fournir une aide financière aux banques défailtantes de sorte à minimiser les risques de perte pour l'assureur-dépôts. Certains régimes chargés de la minimisation des risques détiennent le pouvoir d'établir des règlements, d'exécuter la loi et de procéder au règlement des faillites.

Définir expressément le mandat d'un assureur-dépôts (dans un texte de loi, un énoncé de principe officiel, une entente ou un contrat particulier) permet de clarifier le rôle de l'assurance-dépôts au

sein du filet de sécurité financier. La clarté du mandat renforce la stabilité du système financier, favorise un bon gouvernement d'entreprise et accroît la responsabilisation.

De manière générale, l'assureur-dépôts devrait détenir tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de son mandat. Tous les assureurs-dépôts doivent être habilités à passer des contrats, à établir les exigences utiles et à obtenir l'information exacte et opportune afin de pouvoir s'acquitter rapidement de leurs responsabilités envers les déposants.

b) Cadre de fonctionnement et questions d'ordre opérationnel

Quelle que soit l'étendue du mandat de l'assureur-dépôts, un certain nombre de questions particulières au cadre de fonctionnement et à l'exploitation du régime doivent être prises en compte. Une des premières tâches à remplir consiste à déterminer si la fonction d'assurance-dépôts devrait être confiée à un organisme déjà en place ou s'il convient de créer une personne morale distincte.

Confier la fonction d'assurance-dépôts à une personne morale déjà établie (par exemple, ajouter un service à une banque centrale) permet à l'assureur-dépôts de tirer avantage des ressources humaines et des compétences que possède cet organisme. Cette approche comporte toutefois des inconvénients, le principal étant les difficultés que ce grand organisme pourra avoir à séparer ses autres responsabilités et intérêts de ceux qui sont rattachés à la fonction d'assurance-dépôts. Peu importe que l'assureur-dépôts soit un organisme distinct, il est primordial de délimiter clairement les responsabilités et obligations de rendre compte de chaque fonction du filet de sécurité financier.

c) Gouvernement d'entreprise

Le gouvernement d'entreprise d'un régime d'assurance-dépôts peut revêtir diverses formes. La formule retenue devrait correspondre au mandat de l'assureur-dépôts et au degré d'autonomie

accordé à ce dernier par rapport aux autres organismes qui jouent un rôle au sein du filet de sécurité financier.

L'organe directeur du régime d'assurance-dépôts devrait regrouper des personnes dotées des connaissances utiles, qui comprennent bien les activités de l'organisme et son cadre de fonctionnement et qui sont investies de pouvoirs de décision. L'assureur-dépôts devrait pouvoir prendre en considération le point de vue des autres intervenants dans la stabilité financière et faire appel aux parties intéressées avisées. Les membres de l'organe directeur et les gestionnaires de l'assureur-dépôts devraient répondre à des critères d'aptitude et être à l'abri des conflits d'intérêts.

Les systèmes et pratiques de régie devraient être élaborés à partir de sains procédés de planification stratégique et de gestion du risque ainsi que de contrôles internes et de systèmes de vérification efficaces. La structure, la surveillance et la responsabilisation de l'organe directeur devraient être transparents. Il est recommandé d'établir des règles qui définissent le gouvernement d'entreprise.

d) Ressources humaines et immunité légale

La capacité de recruter et de garder du personnel qualifié représente un défi de taille pour la plupart des assureurs-dépôts. En fait, le manque de ressources humaines spécialisées, aptes à s'attaquer aux problèmes complexes et en mutation constante qui accompagnent les situations de crise financière a, dans certains cas, accru la facture acquittée par les gouvernements et les assureurs-dépôts.

L'assureur-dépôts peut mener diverses démarches pour s'assurer de disposer du personnel qualifié dont il a besoin pour atteindre ses objectifs opérationnels. Il peut, entre autres, recourir à des ressources à plein temps, compter sur les ressources des autres intervenants dans la stabilité financière et faire appel à des fournisseurs de services.

Il faudrait reconnaître l'importance de l'immunité légale et accorder aux employés la protection juridique contre les poursuites en justice susceptibles de résulter des activités qu'ils ont exercées en toute bonne foi. Le défaut d'accorder cette protection aux employés peut les dissuader d'exercer leurs responsabilités avec la plus grande vigilance, particulièrement lorsque le mandat de l'assureur met l'accent sur la détection et l'intervention précoces et la fermeture rapide des banques en difficulté.

2

Rapports entre les divers intervenants dans la stabilité financière

Les décideurs devraient s'intéresser aux rapports entre l'assureur-dépôts et les autres intervenants dans la stabilité financière ainsi qu'à la coordination des activités des diverses parties. Il est essentiel d'établir un mécanisme de coordination étroite à l'intérieur des structures institutionnelles et un mécanisme de partage de l'information entre les divers intervenants.

Dans le cas où un organisme unique remplit toutes les fonctions du filet de sécurité financier, le règlement habile des difficultés qui peuvent porter atteinte aux relations entre les divers services concernés sera fonction de la clarté des mandats et de l'équilibre du régime de responsabilisation. Toutefois, lorsque les fonctions sont attribuées à des organismes distincts, les questions concernant le partage de l'information, la répartition des pouvoirs et responsabilités et la coordination des interventions entre les différentes fonctions sont plus complexes et doivent être envisagées d'une façon claire et explicite.

L'organisme de surveillance est généralement la première source d'information sur les banques. Pour s'assurer que l'assureur-dépôts dispose de l'information nécessaire, tout en cherchant à

réduire au minimum les exigences imposées aux banques en matière de rapport, il est important de coordonner étroitement la collecte et le partage des renseignements. Selon l'étendue de son mandat, l'assureur-dépôts devra peut-être suppléer l'information obtenue des autorités de surveillance par l'information recueillie directement auprès des banques.

Les besoins en information de l'assureur-dépôts varient considérablement suivant le mandat et les pouvoirs dont il est investi. Tous les assureurs-dépôts doivent disposer des renseignements utiles qui leur permettent de rembourser les déposants lorsque cela est nécessaire, y compris l'information sur le montant des dépôts assurés de tous les titulaires. Ils devraient avoir facilement accès à l'information particulière aux portefeuilles de dépôts des banques, y compris le montant des dépôts assurés et leur total, de sorte que les besoins en ressources et en financement puissent être planifiés en conséquence. Il pourra donc être nécessaire d'établir des lignes directrices pour que les banques tiennent et conservent les registres appropriés.

L'assureur-dépôts chargé de minimiser les risques doit obligatoirement avoir accès à des renseignements exacts et opportuns pour qu'il puisse évaluer la situation financière de chaque banque et du secteur bancaire en général. Il doit aussi prévoir les difficultés financières de chaque banque et s'y attaquer efficacement dès leur apparition. L'assureur-dépôts a également besoin de renseignements sur la valeur de l'actif d'une banque et sur le délai d'exécution prévu du processus de liquidation, puisque la valeur de l'actif d'une banque est en partie fonction du temps nécessaire à sa liquidation.

Bien qu'un réseau informel de partage de l'information et de coordination puisse bien fonctionner, il est nettement préférable d'établir des mécanismes dans le cadre d'ententes explicites, étant donné la nature délicate de l'information bancaire et le besoin impérieux d'en préserver la confidentialité. La difficulté à perpétuer des voies de communication ouverte accentue l'utilité d'officialiser ces mécanismes

par la voie de dispositions législatives, de protocoles d'entente, d'accords juridiques ou bien d'une combinaison de ces moyens. Ces mécanismes peuvent également servir de structure de coordination pour l'ensemble des activités des divers intervenants dans la stabilité financière. Ces derniers devraient tous être assujettis à des règles de confidentialité.

3

Adhésion au régime et couverture

La présente sous-section porte sur des particularités techniques de l'assurance-dépôts, tels les critères d'adhésion à un système d'assurance-dépôts, les types d'instruments financiers devant être couverts et les plafonds de la protection. Divers facteurs devraient être pris en considération au moment de déterminer quelles institutions financières devraient adhérer à un régime d'assurance-dépôts. Il importe notamment de savoir si elles sont assujetties à de solides cadres de réglementation et de surveillance prudentielles. L'admissibilité au régime devrait être soumise à des règles explicites, et la participation devrait être obligatoire. De plus, il est essentiel de définir clairement dans un texte de loi ou dans un contrat particulier ce qui constitue un dépôt assurable.

a) Adhésion au régime

(i) Participation obligatoire

De façon générale, la participation au régime devrait être obligatoire afin de prévenir l'antisélection. Il peut arriver, toutefois, que les banques s'engagent fermement à souscrire à un régime de protection des dépôts et qu'elles souhaitent dans l'ensemble y participer sans qu'il soit nécessaire d'imposer une obligation légale. Cette situation peut se produire lorsque la sensibilisation des déposants à l'assurance-dépôts et l'intérêt qu'ils portent à la question incitent sérieusement les banques à adhérer à un régime.

Par contre, lorsque les déposants se préoccupent moins de l'assurance-dépôts ou qu'ils ne savent pas que cette protection est limitée à certaines banques, les plus grandes d'entre elles peuvent choisir de s'y soustraire. En outre, dans le cas d'un régime à participation libre, les banques solides peuvent renoncer à y adhérer si le coût des faillites est élevé, ce qui peut faire obstacle à la solvabilité et à l'efficacité du régime d'assurance-dépôts.

(ii) Octroi du statut de membre aux banques

La question de l'attribution du statut de membre aux banques se présente dans deux types de circonstances qui pourront être envisagées dans des perspectives différentes : lorsqu'un régime d'assurance-dépôts est créé et lorsque le régime en place octroie le statut de membre aux nouvelles banques.

Dans le cas de la création d'un régime d'assurance-dépôts, les décideurs doivent réussir à minimiser les risques courus par l'assureur-dépôts tout en cherchant à rassembler le plus d'adhérents possible. Ils disposent en général de deux options : l'octroi automatique du statut de membre ou l'obligation pour les banques de soumettre une demande d'adhésion.

L'octroi du statut de membre à toutes les banques peut être la solution la plus simple à court terme. Cependant, l'assureur-dépôts peut ensuite se trouver aux prises avec une difficulté particulière : devoir accepter des banques qui présentent un risque financier immédiat ou qui rendent d'une façon ou d'une autre le régime d'assurance-dépôts vulnérable.

L'autre solution à envisager serait d'obliger les banques à soumettre une demande d'adhésion au régime. Dans ce cas, l'assureur-dépôts dispose de la latitude nécessaire pour maîtriser les risques qu'il assume en établissant des critères d'adhésion. Ce peut être aussi un moyen efficace pour intensifier la conformité à des exigences et des normes prudentielles. Il serait alors important d'exécuter un plan de transition adéquat qui définit les critères, le processus et le délai d'adhésion. Les critères devraient être transparents.

Diverses procédures d'attribution du statut de membre sont recensées parmi les régimes d'assurance-dépôts déjà établis. Dans certains pays, la délivrance des licences ou des chartes aux nouvelles banques et l'octroi du statut d'adhérent au régime sont des fonctions distinctes qui sont confiées à des intervenants différents dans la stabilité financière. Dans d'autres pays, les autorités compétentes au sein du filet de sécurité approuvent conjointement l'adhésion des nouveaux membres, ou encore l'adhésion au régime est automatique au moment de l'attribution de la charte ou de la licence d'une banque. Quelle que soit la procédure retenue, il importe de mettre en place les mécanismes adéquats pour s'assurer que les demandes d'adhésion sont traitées avec efficacité, dans les meilleurs délais, et que les banques admissibles répondent à des normes prudentielles et à des critères d'adhésion minimums.

(iii) Banques étrangères

Bien que les principales institutions membres des régimes d'assurance-dépôts soient habituellement des banques de constitution nationale ou des banques à charte, certains pays obligent les filiales et les succursales de banques étrangères à adhérer également. Cette exigence s'appuie sur plusieurs arguments : la stabilité du système financier du pays, la capacité de fournir un minimum de protection à tous les déposants, l'idée que les banques étrangères, tirant avantage d'un système financier stable dans leur pays devraient, dans le cours normal de leurs activités dans un pays hôte, adhérer au régime d'assurance-dépôts de ce dernier, le désir de minimiser la compétitivité en plaçant les banques étrangères et les banques nationales sur un pied d'égalité, et la diversification qu'entraîne l'ouverture de l'adhésion au régime à d'autres banques et l'expansion de la base de financement.

(iv) Institutions financières para-bancaires

Les décideurs adoptent différentes approches à l'égard des institutions financières para-bancaires qui offrent des dépôts et des produits assimilables à des dépôts. Parmi les motifs invoqués pour justifier l'ouverture de l'adhésion du régime à des membres autres que les banques, on retrouve le désir d'éviter

de créer des distorsions de concurrence parmi différentes catégories d'institutions qui offrent des produits semblables, la volonté de renforcer la stabilité du système financier en comptant toutes les institutions qui acceptent des dépôts ou des produits assimilables à des dépôts, et le désir de soumettre toutes ces institutions à une réglementation et une surveillance prudentielles.

De nombreux cas, toutefois, sont recensés où les institutions financières para-bancaires sont exclues du régime. On invoque le plus souvent comme raisons que ces institutions n'influent peut-être pas aussi directement que les banques sur la stabilité financière d'un pays, qu'elles sont peut-être assujetties à des normes différentes de réglementation et de surveillance et qu'elles sont soumises au contrôle d'autorités de tutelle différentes. Les décideurs peuvent alors choisir d'établir un mécanisme de protection distinct pour couvrir les dépôts des institutions financières para-bancaires.

(v) Banques d'État

Du point de vue de l'assurance-dépôts, les banques d'État soulèvent des questions uniques. Elles bénéficient généralement d'une garantie implicite ou d'une garantie intégrale de l'État qui peut donner à penser que leur adhésion à un régime d'assurance-dépôts est superflue. Il n'en demeure pas moins que plusieurs pays optent pour leur adhésion au régime pour diverses raisons, entre autres, faciliter la privatisation, préserver l'équité concurrentielle face aux banques du secteur privé en ce qui concerne le niveau de protection offerte et les primes à verser, mettre en place un mécanisme qui soumet ces banques aux mêmes normes de réglementation et de surveillance prudentielles que les autres banques, diversifier les risques auxquels s'expose l'assureur-dépôts et élargir sa base de financement.

b) Couverture

(i) Étendue et plafonds

Les décideurs devraient définir clairement dans un texte de loi ou dans un contrat particulier ce qui constitue un dépôt assurable. Pour ce faire, ils

devraient évaluer l'importance relative de différents instruments de dépôt, y compris des dépôts en monnaie étrangère et les dépôts de non-résidents, par rapport aux objectifs de politique générale du régime. Une fois que les dépôts utiles sont bien choisis, on pourra déterminer les catégories de dépôts et de déposants à exclure.

Un grand nombre de régimes d'assurance-dépôts excluent les dépôts dont les titulaires sont jugés en mesure de vérifier la situation financière d'une banque et d'exercer une discipline de marché. Ce sont, par exemple, les dépôts détenus par des banques, des organismes d'État ou des gestionnaires professionnels de placements — tels les fonds communs de placement — et les dépôts détenus par des administrateurs et des agents de banque. Dans certains cas, les dépôts dont les titulaires sont responsables de la santé financière d'une banque sont exclus de la catégorie des dépôts remboursables. La même règle s'applique parfois aux dépôts à rendement très élevé, ou bien le remboursement de ces dépôts peut être limité au principal dû, assorti d'un faible taux d'intérêt. Dans bon nombre de pays, le régime exclut les dépôts au porteur parce qu'il est difficile d'identifier le titulaire du compte et de faire respecter les limites de protection.

Une fois arrêtée la définition d'un dépôt assurable, on peut fixer les plafonds de la protection. À cette fin, les décideurs pourront examiner les renseignements pertinents, telles les données statistiques répartissant selon leur taille les dépôts détenus par les banques, et ainsi disposer de valeurs de mesure objectives, comme la fraction de dépôts couverts, pour déterminer si tel plafond de protection est adéquat. Le niveau retenu, quel qu'il soit, doit être crédible, cadrer avec les autres particularités techniques du régime et répondre aux objectifs de politique générale assignés à ce dernier. Les décideurs devraient examiner le rapport entre les plafonds de la protection et l'aléa moral.

Les plafonds d'indemnisation peuvent être fixés suivant différentes formules, les plus courantes étant celles qui s'appliquent par dépôt ou par déposant. La formule par dépôt peut être incompatible avec

la protection limitée du fait qu'un déposant peut facilement contourner la limite en ouvrant dans une même banque plusieurs comptes dont le total est égal ou inférieur au plafond assuré. Fixer la limite de protection uniquement en fonction du déposant permet à l'assureur d'éviter le piège, mais cette formule suscite des besoins d'information plus importants du fait que tous les comptes de dépôt appartenant au même titulaire doivent être identifiés et regroupés pour l'application de l'assurance-dépôts.

Les plafonds d'indemnisation peuvent être aussi appliqués pour chaque banque ou pour l'ensemble des banques adhérentes. Il est possible que cette dernière formule aiguillonne la discipline de marché, mais les déposants pourront être touchés par plusieurs faillites bancaires même s'ils ont cherché à répartir leurs risques entre les banques adhérentes. Cette méthode peut donc accroître les possibilités de retraits massifs. L'application de l'assurance-dépôts à l'échelle de l'ensemble des banques adhérentes implique de recueillir des données détaillées sur tous les titulaires de compte dans toutes les banques. Cette formule de protection est extrêmement difficile à administrer et très coûteuse puisqu'elle nécessite, en plus de la masse d'informations sur la propriété des instruments de dépôt, un système regroupant les comptes des déposants de différentes banques lorsque celles-ci font faillite. Elle requiert également que la limite de protection soit assortie d'un facteur temps, par exemple qu'elle soit applicable pour chaque année civile. Il faudrait en outre mettre en place un mécanisme de suivi des remboursements consentis aux déposants pour déterminer le moment où chaque déposant a atteint le seuil de la protection offerte. Cette méthode est rarement retenue non seulement parce qu'elle est complexe, mais aussi parce qu'elle risque d'ébranler la confiance des déposants.

Comme il est important de fixer judicieusement les limites de protection et de contribuer à la stabilité du système financier tout en maintenant les exigences en matière d'information à un niveau raisonnable, il est préférable d'adopter la formule « par déposant et par banque ».

(ii) Coassurance

La mise en application d'un mécanisme de coassurance, dans le cadre duquel seule une proportion convenue des dépôts est assurée, contribue à favoriser la discipline de marché et à réduire quelque peu le coût de l'assurance-dépôts. Dans les pays dotés d'un régime à couverture limitée, les déposants devraient être sensibilisés au fait qu'ils peuvent subir des pertes si, en cas de faillite bancaire, le total de leurs dépôts dépasse le seuil fixé. Un régime de coassurance incitera les déposants à être plus vigilants parce qu'ils peuvent subir des pertes lorsque le total de leurs dépôts est inférieur à la limite de protection. Toutefois, même dans le cadre d'un régime de coassurance, les personnes dont le solde des dépôts est minime peuvent négliger d'exercer une discipline de marché à cause du manque d'incitations financières ou à défaut d'être suffisamment avertis, ou bien parce qu'il leur en coûterait plus que ce qu'ils récolteraient. En ce cas, tous les déposants supportent le coût d'une faillite bancaire sans accroître la discipline de marché. De plus, pour que le mécanisme de coassurance soit efficace, il importe d'informer amplement le public sur la situation financière des banques.

L'un des inconvénients de la coassurance, c'est que cette formule peut amener les déposants à se retirer du système bancaire. On peut remédier à cette situation en appliquant la coassurance au solde des dépôts en sus d'un certain seuil, de sorte à les protéger intégralement contre le risque de perte tout en continuant à inciter les déposants qui détiennent des soldes imposants à surveiller sur les banques.

(iii) Ajustement des plafonds d'indemnisation

L'inflation, la croissance du revenu réel, la mise sur le marché de nouveaux instruments financiers et l'incidence de ces facteurs sur la composition et la taille des dépôts sont autant de facteurs susceptibles de commander l'ajustement des plafonds d'indemnisation. Il y a toutefois lieu de faire un compromis entre deux objectifs essentiels : d'une part, maintenir constants les plafonds de l'assurance-dépôts pendant une période suffisamment longue pour que

les déposants les retiennent bien ; d'autre part, fixer des plafonds adéquats qui permettent d'atteindre les objectifs du régime. Ce problème est particulièrement sérieux dans les pays aux prises avec un taux d'inflation élevé.

Les ajustements aux seuils de protection peuvent être apportés selon les besoins du moment ou de façon systématique, suivant une formule d'indexation automatique ou périodique. Il importe de déterminer avec soin la périodicité et les montants des ajustements indexés systématiquement. Il faudrait éviter de réviser ces facteurs trop souvent ou de fixer des chiffres non arrondis pour ne pas semer la confusion chez le public. Par contre, le régime d'assurance-dépôts pourrait ne pas réussir à atteindre ses objectifs de politique générale si les seuils de protection étaient peu souvent ajustés.

(iv) Dépôts en monnaie étrangère

La décision de protéger les dépôts en devises est fortement tributaire de la dépendance d'un pays à l'égard des capitaux en devises. Il serait peu utile de mettre en place un régime qui ne couvrirait pas les dépôts en devises si leur pourcentage est important.

S'il est décidé d'appliquer l'assurance-dépôts aux dépôts en devises, il faudra déterminer si, en cas de faillite bancaire, ces dépôts seront remboursés en monnaie locale ou étrangère. Cette décision est importante parce qu'elle influera sur la délimitation de la participation au risque de change. Si les dépôts sont remboursés en monnaie étrangère, il se peut que l'assureur doive assumer ce risque en cas de faillite bancaire. Si les dépôts en devises sont convertis en monnaie locale avant le remboursement des déposants, le risque est transféré aux déposants. Si les dépôts sont remboursés en monnaie locale, il faudrait établir à l'avance une règle transparente pour déterminer la date à laquelle sera retenu le taux de change qui servira à calculer le montant à rembourser. À tout le moins, le régime prévoyant le remboursement des déposants en monnaie étrangère doit avoir accès à des avoirs étrangers ou d'autres sources de financement en devises suffisants pour que cet engagement soit crédible.

Pour limiter le risque de change, les décideurs devraient veiller à ce que les banques soient dotées de systèmes efficaces de gestion du risque de change et de mesures de contrôle adéquates. De plus, l'assureur-dépôts devrait établir de saines politiques et procédures qui lui permettent de gérer avec prudence le moindre risque de change auquel il est exposé. Pour ce faire, l'assureur-dépôts pourrait tirer avantage des compétences et de l'expérience des banques.

4

Financement

Un solide mécanisme de financement s'avère indispensable pour assurer l'efficacité d'un régime d'assurance-dépôts et préserver la confiance du public. Un régime d'assurance-dépôts devrait pouvoir recourir à tous les mécanismes de financement nécessaires pour garantir le prompt remboursement des dépôts assurés après une faillite bancaire. L'insuffisance des ressources financières peut occasionner des retards dans le règlement des faillites bancaires, entraîner des augmentations importantes des coûts et nuire à la crédibilité du régime. Les modes de financement sont nombreux : crédits gouvernementaux, cotisations ou primes perçues des banques adhérentes, emprunts sur les marchés financiers, combinaison quelconque de ces moyens, etc.

Les primes ou cotisations peuvent être imposées suivant une méthode *ex ante* ou *ex post*. Outre le mode de financement du régime d'assurance-dépôts, les décideurs devraient examiner d'autres questions clés. Ils devraient entre autres définir les procédures d'évaluation et de perception des cotisations, et de vérification de l'exactitude des données à l'appui, et déterminer s'il est indiqué de créer des caisses d'assurance-dépôts distinctes pour des catégories différentes d'institutions de dépôt.

Les banques adhérentes devraient absorber le coût de l'assurance-dépôts puisque ce sont elles et leurs clients qui bénéficient directement de la mise en place d'un régime efficace d'assurance-dépôts. Les

décideurs devraient étudier l'incidence des taux de prime sur la santé financière du secteur bancaire et établir l'assiette de calcul qui sera appliquée à un taux de prime donné. On peut choisir notamment le total des dépôts assurés ou le total du passif-dépôts détenu par une banque. Bien qu'il soit plus facile d'administrer un système fondé sur le total du passif-dépôts, des questions d'équité peuvent se poser dans la mesure où les banques qui misent beaucoup plus sur les dépôts non assurés pour pourvoir à leur financement pourraient être tenues d'acquitter une part disproportionnée des primes.

a) *Financement ex ante ou ex post*

Le financement *ex ante*, qui correspond à la capitalisation d'une réserve ou d'une caisse, permet de niveler les primes versées par les banques sur l'ensemble du cycle économique. Comme toutes les banques participent à la constitution et à l'alimentation d'une réserve ou d'une caisse, les banques qui feront faillite auront contribué à éponger le coût de leur faillite. Les sources de financement *ex ante* peuvent être complétées par des moyens tels que les cotisations ou primes *ex post* imposées aux banques adhérentes, les autorisations de crédit de l'État et les garanties fournies par l'État. Le régime *ex ante* peut priver le système bancaire d'une partie de ses capitaux, les fonds affectés au paiement des primes d'assurance-dépôts ne pouvant être utilisés à d'autres fins. Dans le cas où les décideurs optent pour le financement *ex ante*, l'assureur-dépôts devrait veiller à ce que les fonds soient bien gérés et à ce qu'ils soient rapidement accessibles à mesure que les pertes surviennent. Pour ce faire, il peut mettre en œuvre des politiques et méthodes d'investissement adéquates et établir des contrôles internes efficaces et de solides systèmes d'information et de déclaration.

Le régime *ex post* exige des banques adhérentes qu'elles versent des primes ou cotisations seulement après qu'une faillite bancaire s'est produite. De plus, l'appel des fonds nécessaires risque fort d'intervenir pendant un ralentissement économique. Le financement *ex post* peut favoriser la surveillance que les banques exercent les unes sur les autres,

puisque chaque banque trouve son intérêt à faire en sorte de ne pas devoir participer au coût de la faillite d'une banque adhérente. Cette incitation peut se révéler particulièrement efficace au sein des systèmes bancaires où le nombre des grandes banques est minime. Les cotisations ou primes n'étant calculées et encaissées qu'après la faillite, il peut devenir plus difficile de rembourser rapidement les déposants assurés si aucune autre source de financement n'est accessible à ce moment. De plus, les banques qui font faillite n'auront pas participé aux frais associés à leur faillite.

Les faillites se produisent souvent durant une période de ralentissement économique, ce qui peut parfois contraindre à faire preuve de tolérance compte tenu de l'affaiblissement de la capacité de paiement du système bancaire. Dans certains cas, l'assureur-dépôts peut remédier à cette situation s'il a accès à d'autres ressources, comme l'aide de l'État, au moyen d'instruments de financement temporaires, de garanties ou de crédits de sûreté. Les coûts associés à cette aide financière devraient être recouverts lors des évaluations futures des primes ou cotisations payables par les banques.

Dans la pratique, le mode de financement des régimes d'assurance-dépôts résulte souvent d'une combinaison des bases *ex ante* et *ex post*. Les avantages et les inconvénients de chacune des deux bases s'appliquent généralement au régime hybride de financement.

b) Établissement et taille d'une caisse d'assurance-dépôts

En principe, il y a deux méthodes pour établir une caisse d'assurance-dépôts. On peut d'abord imposer aux banques un taux de prime constant sur une longue période. La caisse d'assurance-dépôts peut ainsi fluctuer en fonction des sinistres sans que cela nécessite une révision automatique des taux de prime. L'assureur qui adopte cette méthode pourrait devoir compter sur l'aide de l'État ou tout autre soutien financier à des moments où la caisse ne dispose pas des liquidités nécessaires pour rembourser les déposants.

La seconde méthode consiste à établir un barème de tarification destiné à maintenir un coefficient ou une plage cible de capitalisation. On pourrait ainsi fixer le taux de prime et le réviser au fil du temps compte tenu d'un coefficient particulier (par exemple, la proportion de la caisse d'assurance-dépôts au total des dépôts assurés). Cette méthode contribue à réduire les risques de perte auxquels s'expose l'assureur-dépôts. En principe, le coefficient cible de capitalisation devrait suffire à réduire le risque d'insolvabilité de la caisse à un niveau minimum acceptable, bien que, dans la pratique, l'estimation des probabilités de sinistre soit très compliquée. Les décideurs des pays où l'économie est couplée à un système financier très volatil devraient en tenir compte au moment de déterminer leurs besoins de financement.

Le fait d'utiliser une méthode assortie d'un coefficient cible de capitalisation pourrait conduire à l'établissement d'un régime *ex post* de fait, une fois que la caisse d'assurance-dépôts atteint un niveau donné. Il peut résulter de cette méthode que les banques versant des primes peu élevées durant une conjoncture économique favorable se voient imposer des primes plus élevées durant une période de ralentissement économique.

On peut réunir de bons arguments en faveur de la création et du financement d'une seule caisse ou bien de la création et du financement de caisses distinctes pour différentes catégories d'institutions financières qui acceptent des dépôts du public. S'ils optent pour des caisses distinctes, les décideurs devraient s'assurer que les distinctions faites entre les institutions et les différentes caisses ne contribuent pas à créer des distorsions de concurrence.

c) Régime de primes uniformes ou régime de primes différentielles indexées sur le risque

Les décideurs doivent choisir entre un régime de primes uniformes et un régime de primes différentielles indexées sur les profils de risque des banques. Le principal avantage d'un régime de primes uniformes est la relative facilité avec laquelle il

permet de calculer et d'administrer les primes à percevoir. Dans le cadre d'un tel régime, cependant, les banques à faible risque se trouvent à payer une partie de la protection dont bénéficient les banques à risque élevé.

La plupart des nouveaux régimes d'assurance-dépôts adoptent au départ un système de primes uniformes, étant donné les problèmes inhérents à la conception et à la mise en œuvre d'un régime de primes différentielles fondées sur le risque. Toutefois, parce que les primes à taux uniforme ne reflètent pas l'importance du risque qu'une banque fait peser sur le régime d'assurance-dépôts, les banques peuvent accroître le profil de risque de leurs portefeuilles sans avoir à engager des frais d'assurance-dépôts supplémentaires. Aussi les primes uniformes peuvent-elles être perçues par certaines banques comme un encouragement à prendre des risques excessifs, à moins qu'un mécanisme ne soit en place pour imposer des sanctions pécuniaires.

Les systèmes de tarification en fonction du risque peuvent atténuer les critiques de ce genre et encourager les banques adhérentes à pratiquer une gestion du risque plus prudente. Lorsque l'information nécessaire à la mise en œuvre d'un régime de primes différentielles fondées sur le risque est disponible, il est préférable d'indexer les primes sur le risque qu'une banque représente pour l'assureur-dépôts.

La quantification des risques est une tâche complexe compte tenu du fait que l'intermédiation financière est, par nature, fortement axée sur l'information. Les régimes de primes différentielles établies en fonction des risques suscitent des difficultés particulières, entre autres : trouver les méthodes adéquates et acceptables qui permettent de distinguer les risques des banques ; recueillir des renseignements opportuns et fiables ; assurer la transparence des critères de tarification ; évaluer les effets déstabilisateurs que l'imposition de primes élevées pourrait avoir sur la situation des banques déjà en difficulté. De plus, l'administration des systèmes de tarification en fonction du risque requiert des ressources compétentes particulières. Les décideurs devraient

se pencher sur une question délicate importante : devrait-on autoriser la communication de l'information concernant le profil de risque de chaque banque ou restreindre l'accès à ces renseignements pour des raisons de confidentialité ou autres ?

5

Information du public

Il est essentiel d'informer le public sur les avantages et les restrictions d'un régime d'assurance-dépôts pour que celui-ci soit efficace. L'expérience montre que les caractéristiques d'un régime doivent être régulièrement communiquées au public afin d'en préserver et d'en renforcer la crédibilité.

Un programme de sensibilisation du public, lorsqu'il est bien conçu, permet d'atteindre plusieurs objectifs, dont la diffusion de l'information qui favorise et facilite la connaissance du régime d'assurance-dépôts et de ses principales caractéristiques. Un tel programme peut aussi aider à développer ou à rétablir la confiance du public dans le secteur bancaire et à diffuser l'information vitale en cas de faillite, telle la procédure à suivre pour présenter une demande d'indemnisation et obtenir un remboursement.

Il est essentiel d'identifier les publics-cibles au moment de concevoir le programme de sensibilisation. Les employés des banques, surtout ceux du secteur des opérations et des points de service, sont d'importants vecteurs d'information sur l'assurance-dépôts.

Il importe de sélectionner avec soin les stratégies de sorte qu'elles cadrent bien avec les objectifs du programme de sensibilisation du public. Par exemple, on élaborera minutieusement un programme visant à répondre aux questions que soulèvent les faillites avant qu'une véritable faillite ne survienne. Un programme bien conçu permet d'amortir les effets perturbateurs possibles des faillites bancaires et contribue à préserver la confiance dans la stabilité du système financier.

Dans les pays où la confiance du public dans le système bancaire est élevée et où la sensibilisation au régime d'assurance-dépôts en place est très faible, il convient d'élaborer des stratégies de communi-

cation visant particulièrement à assurer l'exécution des objectifs énoncés tout en maintenant la confiance du public.

Opérations transfrontière

L'acceptation de dépôts constitue généralement une activité commerciale intérieure, bien que l'importance des opérations transfrontière s'accroisse dans bon nombre de pays. Ces opérations jouent déjà un rôle important dans la création et la conception du régime d'assurance-dépôts de certains pays. C'est le cas, par exemple, des systèmes bancaires où les succursales de banques étrangères sont largement implantées. Dans les systèmes bancaires affaiblis (particulièrement ceux qui se remettent d'une crise), il peut s'avérer nécessaire de prendre en compte le déplacement d'un flux important de dépôts vers d'autres pays au moment d'établir ou de réformer un régime d'assurance-dépôts. Dans les régions où les économies sont étroitement liées ou les régions étroitement intégrées, comme au sein de l'Union européenne (UE), il faudra prêter attention aux circonstances qui leur sont particulières. Les normes minimales d'assurance-dépôts sont harmonisées au sein des pays de l'UE, et c'est au pays d'origine qu'incombe la responsabilité de fournir l'assurance-dépôts.

Ce sont généralement les lois, règlements et autres dispositions en vigueur dans le pays où une banque est constituée en personne morale ou établie en vertu d'une charte qui s'appliquent aux banques, à leurs clients et aux assureurs-dépôts. Toutefois, dans le cas où la banque exploite des succursales dans d'autres pays ou fournit des services à des clients à l'étranger, les lois et règlements d'autres pays peuvent s'appliquer. Suivant le volume des activités exercées, il peut être très important que le pays d'origine et le pays hôte mettent en œuvre des politiques régissant des questions telles que la couverture offerte et la cession des actifs pour assurer le bon fonctionnement des régimes d'assurance-dépôts et l'exécution des objectifs de politique générale.

Les dépôts qu'une banque accepte des résidents de pays où elle n'est pas implantée (c'est-à-dire où elle ne compte ni succursale ni filiale) sont normalement couverts par le régime d'assurance-dépôts auquel la banque adhère dans son pays d'origine. Les dépôts faits aux succursales d'une banque à l'étranger peuvent être

couverts par le régime d'assurance du pays d'origine de la banque, par le régime du pays hôte où la succursale est située, par une combinaison des deux régimes, ou bien ils ne font l'objet d'aucune protection. Dans le cas où les dépôts sont protégés par les deux régimes, le régime du pays d'origine peut offrir la couverture de base et le régime du pays hôte fournit les garanties annexes.

Les banques étrangères peuvent exposer l'assureur-dépôts à des risques qu'il peut difficilement atténuer. Elles peuvent par ailleurs compliquer la procédure de recouvrement dans le cas d'une faillite, étant donné que les actifs se trouvant à l'étranger peuvent être visés par la législation en matière de faillite et d'insolvabilité d'un autre pays.

Les succursales de banques étrangères qui participent au régime d'assurance-dépôts du pays hôte devraient normalement se conformer aux critères d'adhésion de ce régime, lequel pourrait également les assujettir au cadre de surveillance en place. Lorsque le régime du pays hôte fournit des garanties annexes, il faudrait éviter les remboursements multiples de déposants assurés. L'assurance-dépôts offerte par le régime du pays d'origine devrait être prise en compte dans le calcul des primes et cotisations.

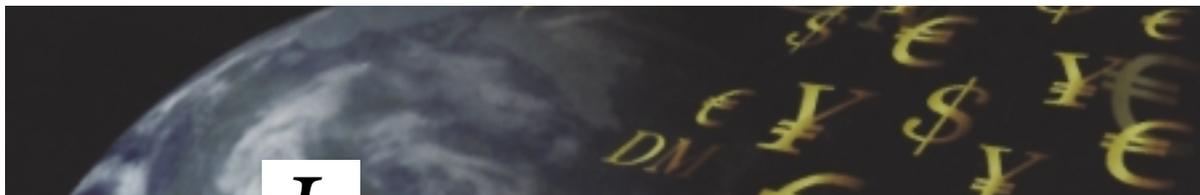
De façon générale, tous les intervenants, tant au sein du filet de sécurité financier du pays d'origine qu'au sein de ceux d'autres pays, devraient être assujettis aux mêmes règles de confidentialité strictes. Dans la mesure où le caractère confidentiel de l'information reçue est préservé, toute l'information utile devrait être échangée entre les assureurs-dépôts de différentes autorités et peut-être aussi entre les assureurs-dépôts et les intervenants au sein du filet de sécurité financier d'autres pays, lorsque les circonstances le justifient. Quoi qu'il en soit, les assureurs-dépôts devraient avoir accès à toute l'information dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur mandat et rembourser rapidement les déposants.

VI

Interventions, remboursements, réclamations et recouvrements



1	Interventions du secteur privé	30
2	Interventions auprès des banques en difficulté	31
	(a) Options	31
	(b) Coûts et autres facteurs	31
3	Remboursement des déposants	32
	(a) Conditions propices à un remboursement efficace	33
	(b) Évaluation du montant assurable	33
	(c) Méthodes de remboursement des déposants	33
	(d) Paiements versés aux déposants	34
4	Réclamations et recouvrements	34
	(a) Questions d'ordre général	34
	(b) Stratégies de gestion et de cession de l'actif	34
	(c) Méthodes de mise en marché	35
	(d) Réclamations et litiges	35
5	Classement des déposants, nantissement et droits de compensation	36
	(a) Classement des déposants	36
	(b) Nantissement	36
	(c) Droits de compensation	37



La résolution des faillites bancaires au moyen de stratégies rapides et fructueuses rehausse le niveau de confiance dans un régime d'assurance-dépôts, contribue à maîtriser les coûts et permet de préserver les autres intervenants dans la stabilité financière, le gouvernement, le public, le secteur bancaire et l'économie des effets négatifs pouvant s'exercer sur eux. Il est essentiel d'établir une collaboration entre les divers agents du filet de sécurité financier, tant avant qu'après une faillite, pour que ces résultats puissent être atteints.

Il est crucial de déterminer le moment où une banque éprouve de sérieuses difficultés financières. Ce constat devrait être dressé à l'aide de critères explicites et transparents par un agent du filet de sécurité financier qui est investi du pouvoir d'agir. Bien que des moyens d'action rapides et décisifs s'imposent pour réduire le coût d'une faillite bancaire, il importe de prêter une attention toute particulière aux questions de confidentialité de sorte à protéger le mécanisme d'échange d'informations entre les divers intervenants dans la stabilité financière. La liquidation de l'activité commerciale et des affaires internes d'une banque implique de suivre une procédure en plusieurs étapes précises : la résolution de la faillite bancaire ou la disposition de la banque en cause, le remboursement des déposants assurés, la liquidation des actifs de la banque, le règlement des réclamations en conformité avec les lois applicables et le règlement de tout litige en cours ou en suspens.

Du point de vue de l'assurance-dépôts, un processus efficace de résolution des faillites est doté des objectifs suivants : permettre à l'assureur-dépôts de s'acquitter de ses obligations ; assurer le remboursement rapide et exact des déposants ; minimiser les coûts associés au règlement des cas de faillite bancaire et les désorganisations du marché ; optimiser les sommes récupérées sur la réalisation de l'actif ; régler les réclamations authentiques en temps utile et de façon équitable ; renforcer la discipline par des poursuites contre les cas de négligence ou d'autres fautes.

Les décideurs devront se pencher sur les conflits susceptibles d'intervenir entre ces objectifs, puis définir les compromis à faire.

1

Interventions du secteur privé

Avant d'être acculée à la faillite, la banque en difficulté aura normalement fait l'objet de diverses mesures de redressement, tels des programmes de restructuration qui se comparent en gros à des opérations d'intervention du fait qu'ils impliquent une fusion avec une banque saine ou une acquisition par une telle entité. Ces initiatives, souvent décrites comme des interventions du secteur privé, n'occasionnent aucune dépense à l'assureur-dépôts.

Les interventions du secteur privé doivent survenir le plus tôt possible pendant que les acquéreurs sont disposés à prendre le contrôle de la banque en difficulté. Elles requièrent que des banques saines soient dotées des ressources financières et des compétences en gestion nécessaires pour être combinées à des banques affaiblies et continuer de se conformer aux normes de réglementation et de surveillance. En dernier lieu, les autorités compétentes doivent être prêtes à fermer une banque en difficulté si l'intervention du secteur privé échoue, sans quoi

les obligataires et les actionnaires de la banque pourraient être peu incités à faire les concessions financières nécessaires à la réussite de l'opération.

2

Interventions auprès des banques en difficulté

Une résolution peut se définir comme une opération de disposition d'une banque en faillite qui est dirigée par l'un des intervenants dans la stabilité financière et qui consiste généralement à rembourser les déposants assurés tout en minimisant les coûts que devra supporter l'assureur-dépôts.

a) Options

Il existe trois types de résolution de base : la liquidation et le remboursement des dépôts assurés ; l'acquisition et la prise en charge (ventes) ; l'aide au redressement d'une banque en exploitation. Le choix des résolutions peut être tributaire dans une large mesure des lois sur la faillite, l'insolvabilité et d'autres matières, puisque ces lois varient considérablement d'un pays à l'autre et peuvent parfois rendre difficile l'application de certaines méthodes de règlement. Étant donné l'importance particulière que revêtent les banques et les faillites bancaires, il pourrait être utile pour les décideurs de déterminer si la législation régissant la faillite et l'insolvabilité facilite la fermeture ordonnée des banques en difficulté.

(i) Liquidation et remboursement des dépôts assurés

Le remboursement des dépôts assurés se produit lorsqu'un projet d'acquisition ou de fusion n'intéresse pas les acquéreurs et les partenaires d'une fusion potentiels. La banque en faillite est fermée et les actifs et les créances non assurées sont transférés à un séquestre/liquidateur, qui s'occupera de leur liquidation et de leur règlement. Le remboursement des créances peut s'effectuer par l'indemnisation directe des déposants ou par le virement de leurs dépôts assurés à une autre banque.

(ii) Acquisition et prise en charge (ventes)

L'opération d'acquisition et de prise en charge est la méthode de règlement par laquelle une banque saine ou un groupe d'investisseurs prend en charge une partie ou la totalité des obligations de la banque en faillite, et acquiert une partie ou la totalité des éléments d'actif de celle-ci. De manière générale, l'acheteur se porte acquéreur des prêts productifs et d'autres titres de placement de bonne qualité. Les actifs qui ne sont pas vendus à l'acquéreur dans le cadre d'une résolution sont confiés au séquestre/liquidateur, qui s'occupera de leur cession. De toute évidence, les acquéreurs doivent disposer des ressources suffisantes pour absorber l'acquisition, du capital adéquat pour supporter les coûts de la nouvelle banque ainsi que d'un personnel de direction compétent.

Il existe des variantes de la méthode d'acquisition et de prise en charge, notamment la « banque de transition » ou d'autres formules provisoires qui ont été utilisées principalement pour gérer les faillites de grandes banques dotées d'une organisation complexe. Suivant ces formules, l'organisme responsable au sein du filet de sécurité financier prend en charge la banque faillie, ou en prend le contrôle, et l'exploite pendant un certain temps. Cette démarche vise à empêcher que la situation de la banque ne se dégrade davantage, à donner aux autorités plus de temps pour trouver une solution permanente et à permettre aux acquéreurs potentiels d'examiner plus en profondeur la qualité des actifs de la banque. Toutefois, si elle demeure trop longtemps sous la tutelle des autorités, la banque peut perdre de sa valeur et attirer les dépôts des consommateurs au détriment des autres banques. De même, les autorités pourraient être tentées de différer indûment une solution permanente. Il peut donc être souhaitable de limiter la durée de cet arrangement.

(iii) Aide au redressement d'une banque en exploitation

Une aide financière peut être consentie à une banque en exploitation menacée par la faillite. En pareil cas, l'assureur-dépôts peut invoquer un droit de propriété sur la banque, et il faudra peut-être

faire appel à des capitaux supplémentaires de sources extérieures et remplacer les cadres et les administrateurs de la banque. En général, les déposants non assurés et certains autres créanciers sont entièrement protégés, bien que les obligataires et les actionnaires puissent être tenus d'absorber des pertes importantes.³ L'aide au redressement d'une banque en exploitation est normalement accordée lorsque les autorités compétentes jugent que sa fermeture pourrait sérieusement compromettre la stabilité du système financier.

Certains pays considèrent comme indésirables certaines caractéristiques de l'aide au redressement d'une banque en exploitation. Les obligataires et les actionnaires peuvent, tout en subissant des pertes, bénéficier d'un dédommagement ou d'avantages auxquels ils n'auraient pas droit en d'autres circonstances. Selon le système juridique en place, les opérations réalisées une fois la banque fermée peuvent présenter également d'autres avantages. Par exemple, les autorités compétentes peuvent avoir le droit d'abroger certains contrats sans encourir de sanction. D'autre part, les petites banques, n'étant généralement pas admissibles à l'aide au redressement d'une banque en exploitation, peuvent se juger victimes d'iniquité.

b) Coûts et autres facteurs

Le choix de la méthode de règlement adéquate dépend de divers facteurs, dont les exigences réglementaires et les mandats conférés par la loi. Dans les cas où l'assureur-dépôts doit nécessairement recourir aux solutions de moindre coût, il doit démontrer que la méthode retenue est la moins coûteuse de toutes les autres méthodes possibles. Par contre, l'application d'une règle moins stricte en matière de coûts pourrait exiger que l'option choisie soit moins coûteuse qu'une opération de liquidation et de remboursement des dépôts assurés. Les calculs effectués en vertu d'une telle règle impliquent que la résolution d'une faillite bancaire n'aura pas de répercussions sur le coût de la résolution ultérieure d'autres banques en faillite. C'est ce qui se produira très probablement dans les pays

où les faillites bancaires occasionnelles sont considérées comme un événement normal et où les activités de la banque en faillite ne représentent pas une proportion importante du secteur bancaire.

Des dispositions spéciales peuvent être prévues pour les grandes banques dotées d'une organisation complexe qui sont considérées comme particulièrement importantes du point de vue de la stabilité du système financier, ou encore pour les banques dont la fermeture perturberait sérieusement les services bancaires sur certains marchés ou dans certaines régions. Ces banques ont souvent fait l'objet de méthodes de règlement qui ne visent pas principalement à minimiser les coûts associés au règlement des cas de faillite bancaire. En pareilles circonstances, une attention devrait être portée à la méthode de répartition de ces coûts.

3

Remboursement des déposants

Deux étapes du processus de remboursement sont cruciales : déterminer qui a droit à un remboursement et faire respecter les limites de la protection. L'importance de ces étapes pour l'efficacité de diverses méthodes de règlement se manifeste particulièrement dans le cas d'une liquidation où les déposants doivent être remboursés jusqu'à concurrence des plafonds assurés. Dans d'autres opérations d'intervention, il faut également calculer la portion assurée des comptes individuels, et déterminer si ces opérations doivent être établies suivant une règle de moindre coût ou si les acquéreurs des banques faillies ne prennent en charge que les dépôts assurés. Il faut aussi déterminer la portion assurée des comptes individuels lorsque les lois applicables accordent un droit de priorité aux déposants assurés.

Il importe d'établir des systèmes et processus pour procéder à l'examen préparatoire du passif-dépôts détenu par les banques en difficulté. Pour ce faire,

il faudra élaborer des pratiques et méthodes administratives et évaluer de façon continue la qualité et la sécurité des registres de dépôts bancaires.

a) Conditions propices à un remboursement efficace

L'assureur-dépôts doit communiquer aux déposants la date à laquelle sera amorcé le remboursement, les modalités du processus ainsi que les limites de couverture applicables. Si le remboursement n'a pas lieu immédiatement après la fermeture de la banque, les déposants devraient être informés du délai dans lequel le processus se déroulera. L'assureur-dépôts devrait connaître dès que possible la date de fermeture de la banque. Obtenir l'accès aux données utiles sur les dépôts avant la fermeture de la banque contribue à amoindrir le risque de manipulation des registres, à abrégier le délai d'exécution du processus de remboursement et à préserver la confiance du public. L'assureur-dépôts doit décider de maintenir à l'interne les ressources adéquates ou d'impartir la fonction à des entrepreneurs chargés de traiter les demandes de remboursement au fur et à mesure.

b) Évaluation du montant assurable

L'assureur-dépôts doit évaluer le montant de chaque compte de dépôt au moment de la fermeture et déterminer si les soldes des comptes n'excèdent pas la couverture offerte par le régime d'assurance-dépôts. En procédant à ce calcul, l'assureur-dépôts doit appliquer les lois régissant le droit de propriété et la capacité juridique en ce qui a trait à la couverture des comptes uniques, des comptes joints, des comptes d'affaires, des comptes de retraite et des comptes fiduciaires. Dans certains pays, la couverture de l'assurance-dépôts s'applique à l'ensemble des comptes de dépôt détenus par un même déposant, tandis que, dans d'autres, les comptes de dépôt détenus en vertu de droits et de capacités différents sont assurés séparément. Le processus de remboursement comporte d'autres étapes importantes : le rapprochement des comptes

d'attente, le traitement des dépôts et autres effets en circulation et la résolution des questions de compensation et de règlement.

Tel qu'il sera mentionné plus loin dans la présente section, les règles de compensation et de nantissement doivent être appliquées au moment de déterminer le montant assuré. Si les fonctions de remboursement des dépôts et de gestion des réclamations/liquidation sont administrées de façon distincte, il faut que les différents organismes compétents appliquent les règles de compensation et de nantissement en étroite collaboration.

c) Méthodes de remboursement des déposants

Les pratiques et méthodes administratives de l'assureur-dépôts devraient préciser la marche à suivre pour garantir l'exactitude du processus de remboursement. Il est important de déterminer si la vérification et le rapprochement des comptes peuvent être réalisés suivant les propres registres de la banque ou si le déposant est tenu de présenter une demande de remboursement de sorte à prouver son droit de propriété sur le compte. Dans certains cas, l'obligation de présenter une telle demande peut être peu pratique pour les déposants et retarder tout le processus, mais cette méthode peut se révéler nécessaire si la qualité des registres bancaires est douteuse ou laisse à désirer, ou encore si les lois protégeant le secret bancaire interdisent l'identification intégrale des déposants et de leurs comptes.

Il importe d'autre part de déterminer s'il convient de rembourser les déposants dans de brefs délais ou une fois seulement que les données sur les comptes auront été vérifiées en profondeur. Il serait raisonnable de procéder au paiement après avoir fait de son mieux pour garantir l'exactitude et l'intégrité du processus. Dans certaines situations, la solution pourrait être de verser des paiements partiels aux déposants assurés en attendant que toutes les étapes nécessaires à l'intégrité du processus de remboursement soient terminées. La dernière

disposition avant le remboursement consiste à dresser les états de rapprochement qui préciseront le montant à verser aux déposants et le montant réclamé au séquestre/liquidateur. Le processus de remboursement devrait faire l'objet d'une évaluation *ex post* de sorte à faire ressortir les leçons à tirer de l'expérience acquise.

d) Paiements versés aux déposants

Le remboursement comme tel peut être mis en marche une fois que les registres de dépôts, les réclamations et les droits sont rapprochés. Le processus pourra être simplifié si une autre banque consent à effectuer les paiements. Si cette option n'est pas possible, l'assureur-dépôts doit choisir un mode de paiement : par exemple, faire le paiement en espèces ou sous une autre forme, mettre les chèques à la poste, virer les fonds à une autre banque désignée par le déposant, émettre une carte de débit ou un mandat postal.

Les voies de communication ouverte telles que les communiqués, les médias d'information, les annonces, les affiches et Internet sont cruciales pour préserver la confiance du public dans le régime d'assurance-dépôts. Le public devrait recevoir l'information pratique et précise sur les modalités et délais de remboursement de leurs dépôts. Les communications directes par courrier et par téléphone sont utiles pour répondre aux questions des déposants et donner suite à leurs plaintes.

4

Réclamations et recouvrements

a) Questions d'ordre général

Après la fermeture d'une banque en difficulté, l'entité responsable devient effectivement propriétaire des éléments d'actif et du passif de cette institution. Deux autres opérations devront être réalisées pour mener à bien la dissolution de la banque : la gestion

et la liquidation de ses actifs et le règlement des réclamations authentiques. La capacité d'exécuter ces opérations avec efficacité est une composante essentielle du filet de sécurité financier d'un pays. Les pouvoirs conférés à l'entité responsable en matière de réclamations et de recouvrements devraient émaner des lois applicables et prévoir le contrôle des avoirs de la banque en faillite, les droits et privilèges afférents aux contrats, le pouvoir d'admettre ou de rejeter des réclamations, le pouvoir de faire exécuter ou de rejeter certaines obligations contractuelles et le pouvoir de contester les transactions, transferts et virements frauduleux. En même temps, les responsabilités fiduciaires imposées à l'entité peuvent restreindre sa capacité de s'acquitter d'autres responsabilités.⁴

b) Stratégies de gestion et de cession de l'actif

Les stratégies de gestion et de cession de l'actif devraient faire valoir leur bien-fondé économique et s'appuyer principalement sur des considérations commerciales, compte tenu des facteurs suivants : la qualité de l'actif, la capacité d'absorption et la conjoncture des marchés, la disponibilité des compétences particulières à la gestion et à la cession de l'actif, les prescriptions juridiques en matière de cession de l'actif et les objectifs de politique générale. L'optimisation des recouvrements peut être incompatible avec d'autres objectifs, pour des motifs conjoncturels par exemple, ou avec certaines démarches destinées à renforcer les règles de conduite.

La vente des actifs productifs peut s'effectuer dans le cadre du règlement global ou dans les meilleurs délais par la suite, s'ils sont négociables et que les chances d'augmenter leur valeur de réalisation sont minces ou inexistantes. Cette solution est avantageuse en ce sens qu'elle permet de remettre rapidement les actifs sur le marché et, partant, de distribuer plus tôt à l'assureur-dépôts les fonds recouverts, de minimiser les frais de possession pendant que les actifs sont détenus par le séquestre/liquidateur, et de réduire au minimum l'intervention de l'État.

Il peut y avoir lieu de recourir aux services de gestionnaires spécialisés pour la vente ou la liquidation de certains actifs sur une période donnée, en vue d'optimiser les recouvrements et de réduire les coûts. Il peut être utile aussi de négocier avec les emprunteurs en ce qui concerne la cession des actifs difficiles à vendre. Pour ce qui est des actifs qui ne se vendent pas immédiatement, il est très important de préserver leur valeur à l'aide de processus efficaces de gestion, en vue de minimiser les coûts supportés par le système financier.

Pour être efficace, la gestion de l'actif devrait avoir recours à des outils de validation des hypothèses sur lesquelles sont fondées les évaluations de l'actif et les plans de cession. Il convient de cerner, d'évaluer et de gérer les risques liés aux fluctuations du marché, les stratégies particulières à la cession de l'actif, les questions ayant spécifiquement trait à l'actif et les questions de droit, et d'adopter toutes les mesures d'atténuation, de protection ou de redressement nécessaires à leur égard. Le recours aux analyses de la valeur actualisée des flux de trésorerie et à d'autres techniques d'évaluation appropriées s'impose pour déterminer les écarts temporaires dans les recouvrements et les dépenses et les différences de risque entre les catégories d'actifs. Il peut être utile aussi de tenir compte des écarts dans la valeur attribuée par les acquéreurs potentiels, qui résultent des écarts dans les plans et les coûts de financement.

c) Méthodes de mise en marché

La transparence et l'accès à l'information sont les facteurs clés de la mise en marché des actifs d'une banque qui a fait faillite. La qualité de l'information peut avoir une incidence énorme sur le prix. L'information devrait donc être accessible, complète et bien organisée.

Il est possible, en principe, d'appliquer une grande variété de méthodes de cession des actifs d'une banque faillie : vente des éléments d'actif individuels, vente aux enchères, soumissions cachetées, vente en lot, titrisation, sociétés de gestion d'actifs, partenariats à capitaux propres, etc.

Certaines méthodes peuvent contribuer à l'augmentation des sommes recouvrées : le financement par le vendeur, la procédure de reprise d'actifs suivant laquelle l'acheteur a la possibilité de retourner certains actifs dans un délai donné en vue de se faire rembourser, et les garanties restreintes contre les pertes. En règle générale, les garanties entraînent une hausse des prix du marché en conséquence de la réduction des risques assumés par l'acheteur, mais elles font naître un passif éventuel, que l'on pourra atténuer en limitant la durée et la valeur totale.

d) Réclamations et litiges

Les réclamations déposées par la banque faillie ou par le séquestre/liquidateur contre les administrateurs, dirigeants, vérificateurs ou autres parties à la faillite bancaire, ou bien les actions intentées par cette banque ou par le séquestre/liquidateur contre l'une ou l'autre de ces parties, constituent des actifs d'une importance éventuelle. Ces réclamations peuvent donner lieu au recouvrement de sommes considérables et contribuer à favoriser la discipline au sein du secteur bancaire. C'est pourquoi, avant de poursuivre les démarches, il faudrait examiner de près toutes les réclamations possibles afin de déterminer leur bien-fondé et leur potentiel de recouvrement.

Il est important de recenser les réclamations et de distribuer le produit de la liquidation des actifs suivant des critères d'équité et de rentabilité et en conformité avec les lois applicables. Cette tâche implique d'informer les requérants éventuels sur le processus de remboursement, d'étudier et de régler les réclamations déposées, de distribuer les dividendes aux requérants admissibles et de transférer les dividendes non réclamés aux autorités compétentes. Les réclamations comprennent celles de l'assureur-dépôts, des déposants non assurés et d'autres créanciers ordinaires. Sont visés également les actions en justice intentées contre la banque faillie et le coût de toute aide financière qui aura été accordée par les intervenants dans la stabilité financière. Les poursuites intentées par les créanciers, actionnaires ou autres requérants et demandeurs contre la banque faillie ou le séquestre/liquidateur

peuvent occasionner des dépenses et des retards importants. À cet égard, il peut être souhaitable d'examiner régulièrement les réclamations afin d'évaluer le degré d'exposition au risque et d'envisager les solutions de rechange possibles.

5

Classement des déposants, nantissement et droits de compensation

Les modalités de distribution des fonds recouverts sont subordonnées dans une très large mesure à des facteurs particuliers : les dispositions légales régissant le classement des déposants et des autres créanciers ; le nantissement des obligations de la banque ; la mesure dans laquelle les montants qu'un créancier doit à une banque sont compensés par les réclamations du créancier. Les règles appliquées varient d'un pays à l'autre, compte tenu des différences dans les systèmes juridiques, les traditions et les objectifs de politique générale, et elles ne peuvent généralement pas être modifiées par le régime d'assurance-dépôts. Ces règles peuvent avoir une incidence importante sur la charge financière de l'assureur-dépôts et sur le comportement des intervenants dans la stabilité financière, les déposants et les autres créanciers.

a) Classement des déposants

Les décideurs devraient être sensibilisés aux conséquences que la législation en vigueur régissant les droits de priorité des déposants peut avoir sur les coûts associés au règlement des faillites et sur la motivation des déposants ou des autres créanciers à exercer une discipline de marché. Si les déposants sont classés au même rang que les autres créanciers ordinaires, ils toucheront une proportion des sommes recouvrées sur les actifs liquidés. Si les déposants et l'assureur-dépôts se voient accorder un droit de priorité quelconque sur les sommes recouvrées, leurs réclamations doivent être réglées

intégralement avant que les autres réclamations non garanties ne puissent être acquittées. Cependant, l'ordre de préférence conféré aux déposants ne diminue pas nécessairement les pertes des déposants non assurés ou de l'assureur-dépôts. Les créanciers des rangs inférieurs ont intérêt à se protéger en appliquant certaines mesures : nantir leurs réclamations, abréger les échéances, exercer leur droit de retirer leur argent avant l'échéance ou imposer des frais supplémentaires ou des pénalités. Ces mesures peuvent faire contrepoids au classement préférentiel.

Si les déposants non assurés estiment, en raison du droit de priorité qui leur est assigné, qu'ils ne subiront pas de pertes, ils peuvent être moins incités à exercer une discipline de marché. De leur côté, les agents du filet de sécurité financier peuvent être moins empressés d'intervenir rapidement pour régler la situation des banques en difficulté. Les effets nets sont fonction des particularités des créanciers non titulaires de dépôts, de leur capacité à limiter leur exposition au risque par les moyens dont ils disposent et de leur empressement à exercer une discipline de marché, des dispositions légales applicables à ces questions, ainsi que de la mise en place d'un gouvernement d'entreprise et d'une structure de responsabilisation solides au sein de l'intervenant responsable dans la stabilité financière.

b) Nantissement

Les décideurs devraient être sensibilisés également aux effets du nantissement. Dans certains pays, les déposants, l'assureur-dépôts et les autres créancier ordinaires n'ont part qu'aux actifs non grevés de la banque faillie, et leurs recouvrements sont réduits par le nantissement des créances des autres parties. Le nantissement peut toutefois présenter certains avantages compensatoires en ce qui concerne le système de paiements et les objectifs de politique générale. Le nantissement des passifs d'une banque peut, lorsqu'il est trop étendu, accroître les frais de l'assureur-dépôts et affecter sa capacité de soutenir financièrement une banque en difficulté,

compte tenu de la non-disponibilité de certains actifs. À l'instar de l'ordre de préférence attribué aux déposants, le nantissement peut inciter davantage les créanciers ordinaires à effectuer des retraits prématurés, à abréger les échéances ou à imposer des frais supplémentaires en vue d'atténuer les pertes escomptées.

c) Droits de compensation

Le terme de « compensation » s'applique aux situations où la réclamation d'un créancier (par exemple, un dépôt) dans le dossier d'une banque insolvable est retranchée sur une réclamation de la banque (par exemple, un prêt) contre le créancier. Dans les cas où une compensation est possible ou imposée, les créanciers qui sont en même temps débiteurs de la banque en faillite peuvent accroître leurs recouvrements, alors que les recouvrements d'autres créanciers sont diminués.

La compensation peut abaisser les frais d'administration en réduisant le nombre des créanciers et des débiteurs individuels. La compensation des obligations qui existent entre des membres du système de paiements amoindrit le risque de crédit auquel sont exposés les autres participants en cas de faillite de l'un ou de plusieurs membres, réduisant ainsi la possibilité d'une contagion. Selon le pays où elles sont établies, les banques qui font affaire sur le marché des instruments dérivés peuvent être en mesure d'effectuer des transactions (par exemple, un échange financier) qui pourraient ne pas être possibles (ou qui pourraient l'être uniquement à des conditions moins favorables) s'il n'y avait pas compensation de positions.

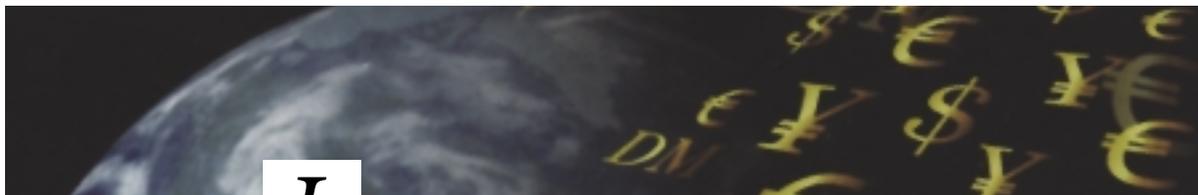
Certains pays attachent une importance particulière à la compensation, tandis que d'autres considèrent qu'elle peut donner lieu à un traitement inégal. Lorsque la compensation est autorisée, il est recommandé de clarifier certaines questions, dont celle de savoir si la compensation devrait s'appliquer à tous les prêts ou uniquement aux prêts exigibles ou en souffrance. L'affectation d'un prêt productif en compensation d'une dette pourrait transformer en prêt à vue le crédit consenti à une entreprise viable. Pour cette raison, nombreux sont les pays à limiter la compensation aux prêts en souffrance. Même lorsque la compensation est autorisée, les limites de son application peuvent soulever des questions. La compensation d'obligations par des prêts en règle peut diminuer la valeur réalisable d'un portefeuille de prêts. La coordination des règles de compensation avec le remboursement des déposants assurés soulève aussi des questions. Il faudra entre autres déterminer si l'assurance-dépôts doit être calculée en fonction du montant brut du dépôt ou du montant net après compensation. En dernier lieu, l'ordre de priorité des réclamations détenues dans une faillite bancaire peut influencer sur la compensation. Pour régler ces questions, il y a généralement lieu de faire des compromis entre les différents objectifs de politique générale et de façonner des solutions particulières aux besoins du pays.

VII

Points clés des lignes d'orientation



1	Questions contextuelles	40
2	Aléa moral	40
3	Objectifs de politique générale	41
4	Analyse de la situation	41
5	Passage d'un régime de protection globale à un régime d'assurance-dépôts	42
6	Processus d'auto-évaluation	42
7	Mandat et pouvoirs	42
8	Cadre de fonctionnement	43
9	Gouvernement d'entreprise	43
10	Ressources humaines et immunité légale	43
11	Rapports entre les divers intervenants dans la stabilité financière	44
12	Adhésion au régime	44
13	Couverture	45
14	Financement	46
15	Information du public	47
16	Opérations transfrontière	47
17	Résolution des faillites	47
18	Remboursement des déposants	48
19	Réclamations et recouvrements	48
20	Classement des déposants, nantissement et droits de compensation	49



Le Groupe de travail a été chargé d'élaborer des lignes d'orientation à l'intention des pays qui envisagent de mettre en place un régime d'assurance-dépôts explicite à couverture limitée ou de réformer un régime de ce genre déjà en place. Les points clés présentés ci-après résument les principales conclusions et propositions que le Groupe de travail a établies pour aider les décideurs à concevoir, mettre en œuvre et évaluer continuellement un régime d'assurance-dépôts. Non seulement ces lignes d'orientation tiennent-elles compte d'un vaste ensemble de circonstances, de scénarios et de structures, mais elles sont aussi compatibles avec ceux-ci.

1

Questions contextuelles

- a)** Les décideurs ont le choix entre plusieurs formules de protection des déposants. Un régime d'assurance-dépôts explicite à couverture limitée (« un régime d'assurance-dépôts » est préférable à un mécanisme de protection implicite dans la mesure où il définit clairement les obligations faites aux autorités envers les déposants et où il limite la portée des décisions discrétionnaires qui peuvent donner lieu à des actions arbitraires. Toutefois, pour en garantir la crédibilité, un tel régime doit être conçu et mis en œuvre adéquatement, et être bien compris du public. Il doit aussi reposer sur de solides cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, un système comptable et un régime d'information sains et un mécanisme d'application de lois efficaces. (pages 8-9)
- b)** Le régime d'assurance-dépôts peut s'attaquer à un nombre limité de faillites bancaires simultanées, mais il n'est pas destiné à résoudre tout seul une crise bancaire systémique. (page 9)

2

Aléa moral

- a)** Un filet de sécurité financier bien conçu est censé contribuer à la stabilité du système financier, bien qu'il puisse, s'il est mal aménagé, accroître les risques, notamment l'aléa moral. Un bon gouvernement d'entreprise et une saine gestion des risques au sein d'une banque, une discipline de marché efficace et de solides cadres de réglementation et de surveillance prudentielles et d'application des lois peuvent atténuer l'aléa moral. Ces éléments produisent de meilleurs résultats lorsque leur action est conjuguée. (page 9)
- b)** Un bon gouvernement d'entreprise et une saine gestion des risques au sein d'une banque contribuent à harmoniser les stratégies d'entreprise avec des activités sûres et solides, et peuvent ainsi constituer les premiers moyens de défense contre une prise de risques excessifs. Un bon gouvernement d'entreprise et une saine gestion des risques intègrent des normes, processus et systèmes visant à assurer une direction et une surveillance efficaces de la part des administrateurs et des cadres supérieurs, des contrôles et des vérifications internes adéquats, des pratiques de gestion des risques, l'évaluation du rendement de la

banque, l'harmonisation du régime de rémunération avec les objectifs commerciaux de la banque ainsi que des pratiques de gestion du capital et des liquidités. Pour préserver une bonne discipline de marché, il faut mettre en place un système comptable et un régime d'information solides, et la santé de chaque banque doit susciter en permanence l'attention des agences d'évaluation du crédit, des analystes de marché, des commentateurs financiers et d'autres spécialistes. La réglementation est une discipline qui peut s'exercer par des règlements applicables sur la constitution des nouvelles banques, l'imposition de normes minimales de fonds propres, les compétences des administrateurs et des gestionnaires, des pratiques commerciales saines, des critères d'aptitude imposés aux actionnaires contrôlants, des normes de gestion des risques, des contrôles internes solides et des vérifications externes. Quant à la surveillance, cette discipline peut s'exercer de façon à s'assurer de la solidité, de la fiabilité et de la conformité des banques et à garantir la prise de mesures correctrices dès que le problème apparaît, y compris, s'il le faut, la fermeture d'une banque. (pages 9-10)

c) Il est également possible de réduire l'aléa moral en intégrant au régime d'assurance-dépôts certaines particularités techniques : par exemple, imposer des limites de couverture, exclure certaines catégories de déposants de la protection offerte, mettre en place des mécanismes de coassurance, établir un barème de primes différentielles ou fondées sur le risque, minimiser les risques de perte par la fermeture rapide des banques en difficulté et se montrer disposé à intenter des poursuites, lorsque les circonstances le justifient, contre les administrateurs et d'autres parties en cas d'irrégularité. (page 10)

3

Objectifs de politique générale

a) La conception d'un régime d'assurance-dépôts consiste dans un premier temps à formuler les objectifs de politique générale à atteindre de façon qu'ils soient bien compris. Les régimes d'assurance-dépôts ont pour objectifs principaux de favoriser la stabilité du système financier et de protéger les dépôts des petits épargnants. La méthode d'exploitation d'un régime d'assurance-dépôts varie suivant une multitude de facteurs qui sont propres à chaque pays et aux systèmes gouvernemental et financier de celui-ci. (page 12)

b) Il est essentiel d'établir un processus d'amélioration continue qui serve à déterminer dans quelle mesure le régime d'assurance-dépôts atteint ses objectifs et exécute son mandat. (page 12)

4

Analyse de la situation

a) Les décideurs devraient procéder à une analyse de la situation lorsqu'ils adoptent ou réforment un régime d'assurance-dépôts. Cette analyse devrait porter sur divers facteurs : entre autres, le niveau d'activité économique, les politiques monétaire et budgétaire en vigueur, la condition et la structure du système bancaire, les attitudes et les attentes du public, le cadre légal, les cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, le système comptable et le régime d'information. (page 13)

- b)** Dans le cas où les conditions et facteurs ne sont pas idéals, il importe de cerner les écarts qui existent et d'évaluer en profondeur les options possibles, puisque l'établissement d'un régime d'assurance-dépôts n'est pas un remède contre les déficiences majeures. Si des mesures s'imposent, elles peuvent être prises avant l'adoption ou la réforme du régime ou bien simultanément. (page 13)
- c)** Un régime d'assurance-dépôts ne saurait être efficace en l'absence de lois pertinentes ou d'un régime légal cohérent. (page 14)
- d)** L'efficacité d'un régime d'assurance-dépôts est également subordonnée à la solidité des cadres de réglementation et de surveillance prudentielles. Seules les banques viables devraient pouvoir fonctionner à l'intérieur de ces cadres vigoureux. Les banques devraient être dotées de tous les capitaux adéquats et adopter des pratiques saines et prudentes en matière de gestion des risques, de régie et d'autres activités. (page 14)

5

Passage d'un régime de protection globale à un régime d'assurance-dépôts

- a)** Au moment de remplacer un régime de protection globale, les décideurs devraient porter une attention particulière aux attitudes et aux attentes du public. Les pays exposés à une forte mobilité des capitaux et/ou dotés d'une politique d'intégration régionale devraient être attentifs aux effets de divers niveaux de protection offerts par différents pays et d'autres politiques connexes. (page 15)
- b)** Dans le cas où un pays décide de passer d'un régime de protection globale à un régime d'assurance-dépôts, la durée de la transition

devrait être adaptée au contexte global du pays. Le pays envisageant une telle transition devrait procéder au même type d'analyse de la situation que le pays en voie de remplacer un régime de protection implicite par un régime d'assurance-dépôts. De plus, trois questions devront être examinées. Il faudra d'abord trouver le moyen d'apaiser les craintes du public parce que la protection des déposants et des autres créanciers se trouve réduite. La deuxième question à laquelle les décideurs devraient s'intéresser réside dans la capacité du système bancaire à financer un nouveau régime d'assurance-dépôts. Quant à la troisième question, il s'agit de la durée de la transition. (page 15)

6

Processus d'auto-évaluation

Les décideurs devraient avoir recours à un processus d'auto-évaluation itératif pour concevoir, mettre en œuvre, modifier et évaluer continuellement un régime d'assurance-dépôts. (pages 15-16)

7

Mandat et pouvoirs

- a)** Il n'existe pas de mandat unique ni d'ensemble de mandats qui soient appropriés à tous les assureurs-dépôts. On constate parmi les régimes implantés dans le monde un spectre entier de formules qui varient du régime à vocation étroite, comme le système de simple indemnisation (« paybox »), au régime investi de pouvoirs et de responsabilités plus vastes, comme celui qui est chargé de minimiser les risques. Une grande variété de combinaisons s'intercale entre ces deux pôles. Quel que soit le mandat privilégié, il importe de le

faire cadrer avec les objectifs définis et les pouvoirs et responsabilités confiés à l'assureur-dépôts. (page 18)

b) Définir expressément le mandat d'un assureur-dépôts (dans un texte de loi, un énoncé de principe officiel, une entente ou un contrat particulier) permet de clarifier le rôle de l'assurance-dépôts au sein du filet de sécurité financier. La clarté du mandat renforce la stabilité du système financier, favorise un bon gouvernement d'entreprise et accroît la responsabilisation. (pages 18-19)

c) De manière générale, l'assureur-dépôts devrait détenir tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de son mandat. Tous les assureurs-dépôts doivent être habilités à passer des contrats, à établir les exigences utiles et à obtenir l'information exacte et opportune afin de pouvoir s'acquitter rapidement de leurs responsabilités envers les déposants. (page 19)

8

Cadre de fonctionnement

Les décideurs doivent déterminer si la fonction d'assurance-dépôts devrait être confiée à un organisme déjà en place ou s'il convient de créer une personne morale distincte. Quel que soit le cadre de fonctionnement du régime d'assurance-dépôts, il est primordial de délimiter clairement les responsabilités et obligations de rendre compte de chaque fonction du filet de sécurité financier. (page 19)

9

Gouvernement d'entreprise

a) La formule de gouvernement d'entreprise retenue devrait correspondre au mandat de l'assureur-dépôts et au degré d'autonomie accordé à ce dernier par rapport aux autres organismes qui jouent un rôle au sein du filet de sécurité financier. L'organe directeur du régime d'assurance-dépôts devrait regrouper des personnes dotées des connaissances utiles, qui comprennent bien les activités de l'organisme et son cadre de fonctionnement et qui sont investies de pouvoirs de décision. L'assureur-dépôts devrait pouvoir prendre en considération le point de vue des autres intervenants dans la stabilité financière et faire appel aux parties intéressées avisées. Les membres de l'organe directeur et les gestionnaires de l'assureur-dépôts devraient répondre à des critères d'aptitude et être à l'abri des conflits d'intérêts. (page 19)

b) Les systèmes et pratiques de régie devraient être élaborés à partir de sains procédés de planification stratégique et de gestion du risque ainsi que de contrôles internes et de systèmes de vérification efficaces. La structure, la surveillance et la responsabilisation de l'organe directeur devraient être transparents. Il est donc recommandé d'établir des règles qui définissent le gouvernement d'entreprise. (page 19)

10

Ressources humaines et immunité légale

a) La capacité de recruter et de garder du personnel qualifié représente un défi de taille pour la plupart des assureurs-dépôts. Plusieurs

moyens peuvent permettre à ces derniers d'atteindre cet objectif : entre autres, recourir à des ressources à plein temps, compter sur les ressources des autres intervenants dans la stabilité financière et faire appel à des fournisseurs de services. (page 19)

b) Il faudrait reconnaître l'importance de l'immunité légale et accorder aux employés du régime d'assurance-dépôts la protection juridique contre les poursuites en justice susceptibles de résulter des activités qu'ils ont exercées en toute bonne foi. Le défaut d'accorder cette protection aux employés peut les dissuader d'exercer leurs responsabilités avec la plus grande vigilance, particulièrement lorsque le mandat de l'assureur met l'accent sur la détection et l'intervention précoces et la fermeture rapide des banques en difficulté. (page 20)

b) Les besoins en information de l'assureur-dépôts varient considérablement suivant le mandat et les pouvoirs dont il est investi. Il est cependant essentiel dans tous les cas d'établir un mécanisme de coordination étroite et un mécanisme de partage de l'information entre les divers intervenants au sein du filet de sécurité financier. Ces derniers devraient tous être assujettis à des règles de confidentialité. (pages 20-21)

c) Il est grandement souhaitable d'officialiser le partage de l'information par la voie de dispositions législatives, de protocoles d'entente, d'accords juridiques ou bien d'une combinaison de ces moyens. Ce mécanisme peut également servir de structure de coordination pour l'ensemble des activités des divers intervenants dans la stabilité financière. (pages 20-21)

11

Rapports entre les divers intervenants dans la stabilité financière

a) Dans le cas où un organisme unique remplit toutes les fonctions du filet de sécurité financier, le règlement habile des difficultés qui peuvent porter atteinte aux relations entre les divers services concernés sera fonction de la clarté des mandats et de l'équilibre du régime de responsabilisation. Toutefois, lorsque les fonctions sont attribuées à des organismes distincts, les questions concernant le partage de l'information, la répartition des pouvoirs et responsabilités et la coordination des interventions entre les différentes fonctions sont plus complexes et doivent être envisagées d'une façon claire et explicite. (page 20)

12

Adhésion au régime

a) Les banques adhérentes à un régime d'assurance-dépôts devraient être assujetties à de solides cadres de réglementation et de surveillance prudentielles. (page 21)

b) De façon générale, la participation au régime devrait être obligatoire afin de prévenir l'antisélection. (page 21)

c) Les décideurs devraient déterminer s'il convient d'octroyer automatiquement le statut de membre aux banques admissibles ou s'il faut obliger les banques à soumettre une demande d'adhésion. Dans ce dernier cas, l'assureur-dépôts dispose d'une certaine latitude pour maîtriser les risques qu'il assume en établissant des critères d'adhésion. Ce peut être aussi un moyen efficace pour intensifier

la conformité à des exigences et des normes prudentielles. Il serait alors important d'exécuter un plan de transition adéquat qui définit les critères, le processus et le délai d'adhésion. Les critères devraient être transparents. (page 21)

d) Il importe de mettre en place les mécanismes adéquats pour s'assurer que les demandes d'adhésion sont traitées avec efficacité, dans les meilleurs délais, et que les banques admissibles répondent à des normes prudentielles et à des critères d'adhésion minimums. (page 22)

e) Diverses procédures d'attribution du statut de membre aux institutions financières ont été recensées. Bien que les banques de constitution nationale soient habituellement les principales institutions membres des régimes d'assurance-dépôts, certains pays admettent aussi les banques étrangères et leurs succursales, les institutions financières para-bancaires et les banques d'État. Divers motifs peuvent être invoqués pour justifier l'ouverture de l'adhésion du régime à ces entités : renforcer la stabilité du système financier, préserver l'équité concurrentielle, diversifier les risques auxquels s'expose l'assureur-dépôts et soumettre à une réglementation et à une surveillance prudentielles les institutions financières para-bancaires qui acceptent des dépôts et des produits assimilables à des dépôts. (page 22)

13

Couverture

a) Les décideurs devraient définir clairement dans un texte de loi ou dans un contrat particulier ce qui constitue un dépôt assurable. Pour ce faire, ils devraient évaluer l'importance relative de différents instruments de dépôt, y compris des dépôts en monnaie

étrangère et les dépôts de non-résidents, par rapport aux objectifs de politique générale du régime. (pages 22-23)

b) Les décideurs peuvent fixer les plafonds de la protection en examinant les renseignements pertinents, telles les données statistiques répartissant selon leur taille les dépôts détenus par les banques. Le niveau de protection retenu, quel qu'il soit, doit être crédible, cadrer avec les autres particularités techniques du régime et répondre aux objectifs de politique générale assignés à ce dernier. (page 23)

c) Comme il est important de fixer judicieusement les limites de protection et de contribuer à la stabilité du système financier tout en maintenant les exigences en matière d'information à un niveau raisonnable, il est préférable d'adopter la formule « par déposant et par banque ». (page 23)

d) La mise en application d'un mécanisme de coassurance contribue à favoriser la discipline de marché et à réduire quelque peu le coût de l'assurance-dépôts. La coassurance, si elle est adoptée, devrait s'appliquer au delà d'un seuil convenu. Ainsi, les personnes dont le solde des dépôts est minime seront entièrement protégées contre les risques de perte, tandis que les déposants qui détiennent des soldes importants seront incités à surveiller la situation financière des banques. Pour que le mécanisme de coassurance soit efficace, il importe d'informer amplement le public à cet égard. (page 24)

e) Il peut être nécessaire d'ajuster périodiquement les plafonds d'indemnisation compte tenu de l'inflation, de la croissance du revenu réel, de la mise sur le marché de nouveaux instruments financiers et de l'incidence de ces facteurs sur la composition et la taille des dépôts. (page 24)

f) La décision de protéger les dépôts en devises est fortement tributaire de la dépendance d'un pays à l'égard des capitaux en devises. Il serait peu utile de mettre en place un régime qui ne couvrirait pas les dépôts en devises si leur pourcentage est important. Il est essentiel de déterminer si, en cas de faillite bancaire, ces dépôts seront remboursés en monnaie locale ou étrangère. Les décideurs devraient veiller à ce que les banques soient dotées de systèmes efficaces de gestion du risque de change et de mesures de contrôle adéquates. De plus, l'assureur-dépôts devrait établir de saines politiques et procédures qui lui permettent de gérer avec prudence le moindre risque de change auquel il est exposé. Pour ce faire, l'assureur-dépôts pourrait tirer avantage des compétences et de l'expérience des banques. (pages 24-25)

14

Financement

a) Un solide mécanisme de financement s'avère indispensable pour assurer l'efficacité d'un régime d'assurance-dépôts et préserver la confiance du public. Un régime d'assurance-dépôts devrait pouvoir recourir à tous les mécanismes de financement nécessaires pour garantir le prompt remboursement des dépôts assurés. L'insuffisance des ressources financières peut occasionner des retards dans le règlement des faillites bancaires, entraîner des augmentations importantes des coûts et nuire à la crédibilité du régime. (page 25)

b) Les banques adhérentes devraient absorber le coût de l'assurance-dépôts puisque ce sont elles et leurs clients qui bénéficient directement de la mise en place d'un régime efficace d'assurance-dépôts. Toutefois, les décideurs devraient étudier l'incidence des taux de prime sur la santé financière du secteur bancaire. (page 25)

c) Les décideurs devraient établir l'assiette de calcul qui sera appliquée à un taux de prime donné. (page 25)

d) L'assureur-dépôts devrait veiller à ce que les fonds soient bien gérés et à ce qu'ils soient rapidement accessibles à mesure que les pertes surviennent. Pour ce faire, il peut mettre en œuvre des politiques et méthodes d'investissement adéquates et établir des contrôles internes efficaces et de solides systèmes d'information et de déclaration. (page 25)

e) Dans la pratique, le mode de financement des régimes d'assurance-dépôts résulte souvent d'une combinaison des bases *ex ante* et *ex post*. Les avantages et les inconvénients de chacune des deux bases s'appliquent généralement au régime hybride de financement. (page 26)

f) En principe, il y a deux méthodes pour établir une caisse d'assurance-dépôts. On peut soit imposer aux banques un taux de prime constant sur une longue période ou établir un barème de tarification destiné à maintenir un coefficient ou une plage cible de capitalisation. Si l'on opte pour la deuxième méthode, le coefficient cible de capitalisation devrait suffire à réduire le risque d'insolvabilité de la caisse à un niveau minimum acceptable, bien que, dans la pratique, l'estimation des probabilités de sinistre soit très compliquée. (page 26)

g) On peut réunir de bons arguments en faveur de la création et du financement d'une seule caisse ou bien de la création et du financement de caisses distinctes pour différentes catégories d'institutions financières qui acceptent des dépôts du public. S'ils optent pour des caisses distinctes, les décideurs devraient s'assurer que les distinctions faites entre les institutions et les différentes caisses ne contribuent pas à créer des distorsions de concurrence. (page 26)

h) Les décideurs doivent choisir entre un régime de primes uniformes et un régime de primes différentielles indexées sur les profils de risque des banques. La méthode et les critères de tarification utilisés dans le cadre d'un régime de primes différentielles indexées sur le risque devraient être transparents pour tous les participants. De mêmes, les décideurs qui adoptent un tel régime devraient s'assurer que les ressources compétentes nécessaires sont en place pour administrer le système. Ils devraient également examiner de près les avantages et les inconvénients que comportent la non-divulgateion, pour des raisons de confidentialité, des renseignements concernant le profil de risque de chaque banque. (pages 26-27)

b) Dans la mesure où le caractère confidentiel de l'information reçue est préservé, toute l'information utile devrait être échangée entre les assureurs-dépôts de différentes autorités et peut-être aussi entre les assureurs-dépôts et les intervenants au sein du filet de sécurité financier d'autres pays, lorsque les circonstances le justifient. Quoi qu'il en soit, les assureurs-dépôts devraient avoir accès à toute l'information dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur mandat et rembourser rapidement les déposants. (page 28)

15

Information du public

Il est essentiel d'informer le public sur les avantages et les restrictions d'un régime d'assurance-dépôts pour que celui-ci soit efficace. L'expérience montre que les caractéristiques d'un régime doivent être régulièrement communiquées au public afin d'en préserver et d'en renforcer la crédibilité. (page 27)

16

Opérations transfrontière

a) Lorsque le régime du pays hôte fournit des garanties annexes, il faudrait éviter les remboursements multiples de déposants assurés. L'assurance-dépôts offerte par le régime du pays d'origine devrait être prise en compte dans le calcul des primes et cotisations. (page 28)

17

Résolution des faillites

a) Il est essentiel d'établir une collaboration entre les divers agents du filet de sécurité financier, tant avant qu'après une faillite, pour que la situation des banques en difficulté soit prise en main de façon efficace et en temps utile. (page 30)

b) Il est crucial de déterminer le moment où une banque éprouve de sérieuses difficultés financières. Ce constat devrait être dressé à l'aide de critères explicites et transparents par un agent du filet de sécurité financier qui est investi du pouvoir d'agir. Bien que des moyens d'action rapides et décisifs s'imposent pour réduire le coût d'une faillite bancaire, il importe de prêter une attention toute particulière aux questions de confidentialité de sorte à protéger le mécanisme d'échange d'informations entre les divers intervenants dans la stabilité financière. (page 30)

c) Un processus efficace de résolution des faillites devrait être doté des objectifs suivants : permettre à l'assureur-dépôts de s'acquitter de ses obligations ; assurer le remboursement rapide et exact des déposants ; minimiser les coûts associés au règlement des cas de faillite

bancaire et les désorganisations du marché ; optimiser les sommes récupérées sur la réalisation de l'actif ; régler les réclamations authentiques en temps utile et de façon équitable ; renforcer la discipline par des poursuites contre les cas de négligence ou d'autres fautes. (page 30)

- d)** Il existe trois types de résolution de base : la liquidation et le remboursement des dépôts assurés ; l'acquisition et la prise en charge (ventes) ; l'aide au redressement d'une banque en exploitation. Le choix des résolutions peut être tributaire dans une large mesure des lois sur la faillite, l'insolvabilité et d'autres matières, puisque ces lois varient considérablement d'un pays à l'autre et peuvent parfois rendre difficile l'application de certaines méthodes de règlement. Étant donné l'importance particulière que revêtent les banques et les faillites bancaires, il pourrait être utile pour les décideurs de déterminer si la législation régissant la faillite et l'insolvabilité facilite la fermeture ordonnée des banques en difficulté. (page 31)

18

Remboursement des déposants

- a)** Il importe d'établir des systèmes et processus pour procéder à l'examen préparatoire du passif-dépôts détenu par les banques en difficulté. Pour ce faire, il faudra élaborer des pratiques et méthodes administratives et évaluer de façon continue la qualité et la sécurité des registres de dépôts bancaires. (pages 32-33)
- b)** L'assureur-dépôts devrait connaître dès que possible la date de fermeture de la banque. Obtenir l'accès aux données utiles sur les dépôts avant la fermeture de la banque contribue à amoindrir le risque de manipulation

des registres, à abréger le délai d'exécution du processus de remboursement et à préserver la confiance du public. (page 33)

- c)** Le processus de remboursement devrait faire l'objet d'une évaluation ex post de sorte à faire ressortir les leçons à tirer de l'expérience acquise. (page 34)

19

Réclamations et recouvrements

- a)** Les pouvoirs conférés à l'entité responsable en matière de réclamations et de recouvrements devraient émaner des lois applicables et prévoir le contrôle des avoirs de la banque en faillite, les droits et privilèges afférents aux contrats, le pouvoir d'admettre ou de rejeter des réclamations, le pouvoir de faire exécuter ou de rejeter certaines obligations contractuelles et le pouvoir de contester les transactions, transferts et virements frauduleux. (pages 34)
- b)** Les stratégies de gestion et de cession de l'actif devraient faire valoir leur bien-fondé économique et s'appuyer principalement sur des considérations commerciales, compte tenu des facteurs suivants : la qualité de l'actif, la capacité d'absorption et la conjoncture des marchés, la disponibilité des compétences particulières à la gestion et à la cession de l'actif, les prescriptions juridiques en matière de cession de l'actif et les objectifs de politique générale. (page 34)
- c)** La transparence et l'accès à l'information sont les facteurs clés de la mise en marché des actifs d'une banque qui a fait faillite. Il est possible, en principe, d'appliquer une grande variété de méthodes de cession des actifs d'une banque faillie : vente des éléments d'actif individuels, vente aux enchères,

soumissions cachetées, vente en lot, titrisation, sociétés de gestion d'actifs, partenariats à capitaux propres, etc. (page 35)

d) Les réclamations déposées par la banque faillie ou par le séquestre/liquidateur contre les administrateurs, dirigeants, vérificateurs ou autres parties à la faillite bancaire, ou bien les actions intentées par cette banque ou par le séquestre/liquidateur contre l'une ou l'autre de ces parties, constituent des actifs d'une importance éventuelle. Ces réclamations peuvent donner lieu au recouvrement de sommes considérables et contribuer à favoriser la discipline au sein du secteur bancaire. C'est pourquoi, avant de poursuivre les démarches, il faudrait examiner de près toutes les réclamations possibles afin de déterminer leur bien-fondé et leur potentiel de recouvrement. (page 35)

b) Les décideurs devraient être sensibilisés aux effets du nantissement. Le nantissement des passifs d'une banque peut, lorsqu'il est trop étendu, avoir des répercussions sur les frais de l'assureur-dépôts et affecter sa capacité de soutenir financièrement une banque en difficulté. (pages 36-37)

c) Certains pays attachent une importance particulière à la compensation, tandis que d'autres considèrent qu'elle peut donner lieu à un traitement inégal. Lorsque la compensation est autorisée, il est recommandé de clarifier certaines questions, dont celle de savoir si la compensation devrait s'appliquer à tous les prêts ou uniquement aux prêts exigibles ou en souffrance. L'ordre de priorité des réclamations détenues dans une faillite bancaire peut influencer sur la compensation. Pour régler ces questions, il y a généralement lieu de faire des compromis entre les différents objectifs de politique générale et de façonner des solutions particulières aux besoins du pays. (page 37)

20

Classement des déposants, nantissement et droits de compensation

a) Les décideurs devraient être sensibilisés aux conséquences que la législation en vigueur régissant les droits de priorité des déposants peut avoir sur les coûts associés au règlement des faillites et sur la motivation des déposants ou des autres créanciers à exercer une discipline de marché. (page 36)

Annexes et Glossaire



I	Membres du Groupe de travail	52
II	Démarche suivi pour l'élaboration des documents de travail ...	53
III	Organismes qui ont appuyé le Groupe de travail	56
	Glossaire	58

Annexe I

Membres du Groupe de travail

Président

M. Jean Pierre Sabourin, Président et chef de la direction
Société d'assurance-dépôts du Canada

Allemagne : Ministère fédéral des Finances

M. Udo Franke, conseiller ministériel
M. Dietrich Jahn, conseiller ministériel (jusqu'en 2000)

Canada : Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)

M. Ronald N. Robertson, président du conseil
M. Guy L. Saint-Pierre, premier vice-président, assurance et évaluation des risques
M. Wayne Acton, premier vice-président, exploitations régionales
M. David Walker, directeur, politiques et économique

États-Unis d'Amérique : Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)

M^{me} Donna A. Tanoue, présidente (jusqu'en juillet 2001)
M. George Hanc, directeur associé
M. Christie Sciacca, directeur associé

Hongrie : Fonds national d'assurance-dépôts de la Hongrie

M. Dániel Jánossy, directeur général
M. András Fekete-Gyor, directeur général adjoint

Jamaïque : Jamaica Deposit Insurance Corporation

M. Winston K. Carr, chef de la direction

Mexique : Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

M. Carlos Isoard, membre du conseil d'administration
M. Julio César Mendez, secrétaire général et chef de la direction
M. Vicente Corta, secrétaire général et chef de la direction (jusqu'en septembre 2000)
M^{me} Ingrid Cerwinka, directrice générale adjointe (jusqu'en novembre 2000)

Philippines : Philippine Deposit Insurance Corporation

M. Norberto C. Nazareno, président et chef de la direction
M. Ricardo M. Tan, vice-président exécutif
M^{me} Rosalinda U. Casiguran, vice-présidente principale aux affaires juridiques et conseillère juridique en chef
M^{me} Virginia P. Castillo, vice-présidente principale
M^{me} Rescina S. Bhagwani, vice-présidente

Membres du Secrétariat : Société d'assurance-dépôts du Canada

M^{me} M. Claudia Morrow, secrétaire de la Société
Secrétaire du Groupe de travail
M. John Raymond LaBrosse, directeur, affaires internationales
Directeur exécutif du Groupe de travail
M^{me} Jacqueline (Jackie) Chartrand, soutien administratif et technique au Groupe de travail

Argentine : Seguro de Depósitos Sociedad Anónima

M. José Carlos Jaime, président
M. Adolfo César Diz, membre du conseil
M. Martin Lagos, conseiller

Chili : Banco Central de Chile

M. Rodrigo Cifuentes, économiste principal
M. Carlos Budnevich Le-Fort, directeur de l'analyse financière (jusqu'en février 2001)

France : Secrétariat général de la Commission bancaire

M^{me} Sylvie Mathéat, chef du service des études bancaires
M. Olivier Jaudoin, adjoint au chef du service des études bancaires

Italie : Banca d'Italia

M. Giovanni Carosio, administrateur général, surveillance des établissements de crédit
M. Alessio De Vincenzo, économiste, service de la surveillance bancaire et financière

Japon : Agence des services financiers, Société d'assurance-dépôts du Japon, ministère des Finances

M. Masaru Honma, directeur exécutif, service des affaires générales, SAD
M. Masamichi Kono, directeur, division des affaires internationales, Bureau de la planification et de la coordination, ASF
M. Yasushi Kanzaki, Bureau international, ministère des Finances (jusqu'en juin 2000)
M. Noriaki Oka, conseiller en chef, service des affaires générales, SAD

Banque mondiale

M. Gerard Caprio, directeur, département des politiques financières, et chef, recherches dans le secteur financier
M. Giovanni Majnoni, conseiller, département des stratégies et politiques du secteur financier

Fonds monétaire international

M. David S. Hoelscher, chef de division
M. Charles A. Enoch, directeur adjoint (jusqu'en avril 2000)
M. Michael Taylor, économiste principal
Division des problèmes bancaires systémiques

Forum pour la stabilité financière

M. Pierre Cailleteau

Comité de recherche :

M. George Hanc, chef (FDIC)
M. David Walker (SADC)
M^{me} Detta Voessar (FDIC)

M^{me} Christine Blair (FDIC)
M^{me} Rose Kushmeider (FDIC)
M. Greg Cowper (SADC)

Annexe II

Démarche suivie pour l'élaboration des documents de travail

1. Plan de recherche

Le Groupe de travail a établi un plan de recherche sur les diverses questions qui sont traitées dans les lignes d'orientation sur l'assurance-dépôts. Ce document a été publié sur notre site à l'adresse suivante : <http://www.cdic.ca/international>. Les seize questions cernées ont été confiées à des sous-groupes, et chacun de ces sous-groupes était coordonné par un membre du Groupe de travail et bénéficiait de l'aide d'un membre du comité de recherche.

2. Séances d'information et conférences

Le Groupe de travail a tenu des réunions en Suisse, aux États-Unis d'Amérique, au Mexique, en Hongrie, en Malaisie, en Argentine, en Italie et au Chili. Il a organisé un programme d'échanges et d'activités à l'intention des personnes s'intéressant à l'assurance-dépôts qui ont pu tirer profit de l'expérience d'autres parties. Le Groupe de travail a rencontré plus de 400 représentants d'une centaine de pays. En plus des présentations des membres du Groupe de travail, plus de 90 exposés ont été faits, dans le cadre de conférences et de séminaires, par des personnes qui n'étaient pas associées de près au groupe.

Le processus comportait deux volets : une réunion de deux jours du Groupe de travail, suivie d'une séance d'information accueillie par l'un des pays membres, et une conférence de deux jours portant sur des questions visées par les lignes d'orientation. Les séances d'information et les conférences ont été soutenues financièrement et sur d'autres plans par les pays membres du Groupe de travail, par d'autres organismes et, dans certains cas, par l'Institut pour la stabilité financière (ISF). Le Groupe de travail a collaboré également avec plusieurs banques régionales de développement.

Le site Web du Groupe de travail donne accès au texte de ces exposés et présentations et à celui des observations formulées par de nombreux intervenants, aux vidéos de chaque conférence, ainsi qu'aux plans d'activités et aux documents de travail du Groupe de travail. Tout au long de son mandat, le Groupe de travail a transmis des messages électroniques à plus de 600 personnes et son site Web a reçu plus de 40 000 visites.

Séances d'information, conférences et séminaires

Endroit	Organisme hôte	Date
Bâle, Suisse	Institut pour la stabilité financière (ISF) et Federal Deposit Insurance Corporation	Mai 2000
Washington (D.C.), États-Unis	Banque mondiale Banque interaméricaine de développement (BID)	Juin et octobre 2000 Juillet 2000
Cancun, Mexique	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)	Octobre 2000
Budapest, Hongrie	Fonds national d'assurance-dépôts de la Hongrie (FNAD), Banque européenne pour la reconstruction et le développement et ISF	Novembre 2000
Chicago (IL), États-Unis	Banque de réserve fédérale de Chicago	Décembre 2000
Kuala Lumpur, Malaisie	Philippines Deposit Insurance Corporation, ISF et South East Asian Central Banks (SEACEN)	Janvier 2001
Berlin, Allemagne	Ministère fédéral des Finances, Allemagne	Mars 2001
Paris, France	Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)	Mars 2001
Buenos Aires, Argentine	Seguro de Depósitos Sociedad Anónima (SEDESA)	Mars 2001
Rome, Italie	Banca d'Italia	Avril 2001
Lusaka, Zambie	Marché commun de l'Afrique australe et orientale (COMESA)	Avril 2001

3. Plans d'activités

Chaque sous-groupe possédait son propre plan d'activités (publié sur le site Web www.cdic.ca/international), qui définissait ses objectifs, ses lignes de conduite et les moyens utilisés pour susciter une rétroaction. La démarche adoptée s'est exécutée principalement au moyen du site Web, des séances d'information et des conférences.

4. Documents de travail

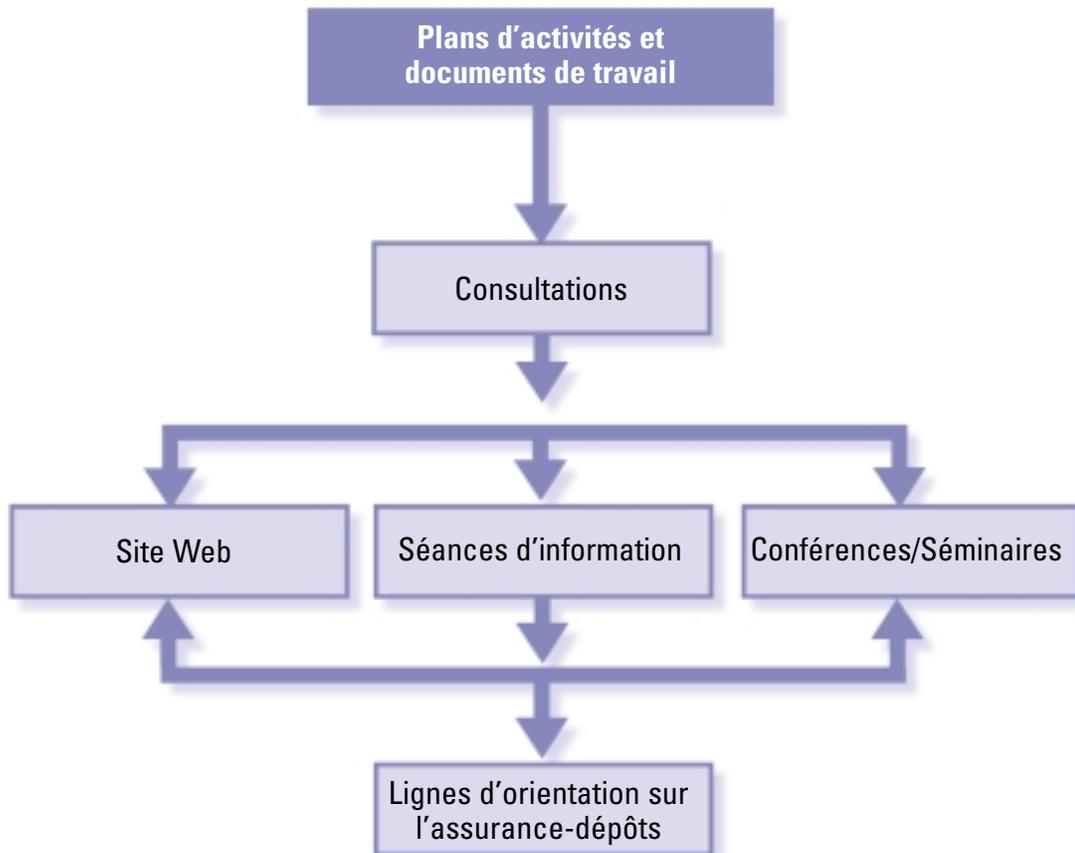
Le Groupe de travail a élaboré dans un esprit non normatif ses documents de travail sur les diverses questions abordées dans les lignes d'orientation. Ces documents, qui s'appuient sur des travaux de recherche universitaire, examinent les éléments pertinents des régimes d'assurance-dépôts efficaces tout en évaluant les compromis et les conséquences qui accompagnent chacune des solutions d'assurance-dépôts.

Les documents de travail ont également été publiés en vue de susciter les commentaires des parties intéressées. Ils sont regroupés dans le Volume II du présent rapport et sont téléchargeables à l'adresse Web suivante : www.cdic.ca/international.

5. Rapport final — Lignes d'orientation sur l'assurance-dépôts

Les activités du Groupe de travail se sont traduites finalement par le présent rapport au Forum pour la stabilité financière. Ce rapport rassemble les questions qui ont fait l'objet des documents de travail et les points de vue formulés au cours des séances d'information ou transmis par le site Web.

Le diagramme ci-après illustre le processus appliqué :



Annexe III

Organismes qui ont appuyé le Group de travail

Séances d'information, séminaires et conférences

Ambassade du Canada à Rome, Italie	Haut-Commissariat du Canada en Malaisie
Banca d'Italia	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Mexique
Banque asiatique de développement	Institut pour la stabilité financière
Banque de réserve fédérale de Chicago	Marché commun de l'Afrique australe et orientale
Banque des règlements internationaux	Ministère fédéral des Finances, Allemagne
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Banque interaméricaine de développement	Philippine Deposit Insurance Corporation
Banque mondiale	Seguro de Depósitos Sociedad Anónima, Argentine
Bureau canadien de l'éducation internationale	Société d'assurance-dépôts du Canada
Federal Deposit Insurance Corporation	South East Asian Central Banks
Fonds national d'assurance-dépôts de la Hongrie	

Pays participants aux séances d'information et aux conférences/séminaires

De Bâle – Suisse (mai 2000) à Lusaka – Zambie (avril 2001)

Afrique du Sud	Finlande	Namibie
Albanie	France	Nouvelle-Zélande
Algérie	Gibraltar	Norvège
Allemagne	Grèce	Oman, Sultanat d'
Antilles néerlandaises	Guernesey	Ouganda
Arabie saoudite	Haïti	Ouzbékistan
Argentine	Hongkong, RAS	Panama
Arménie	Hongrie	Paraguay
Autriche	Inde	Pérou
Azerbaïdjan	Indonésie	Philippines
Bahamas	Iran	Pologne
Bahreïn	Irlande	Portugal
Barbade	Islande	République slovaque
Belgique	Île de Man	République tchèque
Bolivie	Israël	Roumanie
Bosnie-Herzégovine	Italie	Royaume-Uni
Botswana	Jamaïque	Rwanda
Brésil	Japon	Singapour
Bulgarie	Jersey	Slovénie
Burundi	Jordanie	Soudan
Cambodge	Kazakhstan	Sri Lanka
Canada	Kenya	Suède
Chili	Kirghizistan	Suisse
Chine	Koweït	Swaziland
Chypre	Lettonie	Tadjikistan
Colombie	Liban	Taïwan
Commission européenne	Lituanie	Tanzanie
Congo	Luxembourg	Thaïlande
Corée	Macao, RAS	Trinité-et-Tobago
Côte d'Ivoire	Macédoine, République de	Tunisie
Croatie	Madagascar	Turkménistan
Danemark	Malawi	Turquie
Égypte	Malaysia	Ukraine
El Salvador	Malte	Uruguay
Érythrée	Maroc	Venezuela
Espagne	Maurice	Vietnam
Estonie	Mexique	Yougoslavie
États-Unis d'Amérique	Moldova, République de	Zambie
Éthiopie	Mongolie	Zimbabwe
Fédération de Russie	Mozambique	

abstention — Prolongation accordée à certaines banques en difficulté du délai dans lequel elles doivent se conformer aux exigences réglementaires minimales.

acquisition et prise en charge (ventes) — Méthode de règlement par laquelle une banque solide ou un groupe d'investisseurs prend en charge une partie ou la totalité des obligations, et acquiert une partie ou la totalité des éléments d'actif de la banque faillie.

aide au redressement d'une banque en exploitation — Méthode de règlement par laquelle une banque assurée qui est menacée de faillite se voit consentir une aide sous forme de prêt direct, de fusion assistée ou d'acquisition d'éléments d'actif.

aléa moral — Incitation à prendre des risques supplémentaires qui est souvent inhérente aux contrats d'assurance et qui découle de la protection contre les pertes garantie aux parties du contrat.

analyse de la situation — Examen que les décideurs conduisent en vue d'évaluer divers facteurs tels que l'état de l'économie, les politiques monétaire et budgétaire en vigueur, la situation et la structure du système bancaire, les attitudes et les attentes du public, la condition du régime légal, les cadres de réglementation et de surveillance prudentielles, le système comptable et le régime d'information.

antisélection — Tendance des banques à risque élevé à souscrire à l'assurance-dépôts et des banques à faible risque à se soustraire de l'assurance-dépôts lorsque la participation au régime est libre.

assurance-dépôts à couverture limitée — Garantie que le principal des dépôts protégés et les intérêts courus seront remboursés jusqu'à concurrence d'un plafond fixe.

banque de transition — Banque créée et exploitée temporairement en vue d'acquérir l'actif et le passif d'une institution faillie jusqu'au règlement définitif du dossier.

banque étrangère — Une filiale de banque étrangère est constituée à titre de personne morale distincte dans le pays hôte. Une succursale de banque étrangère, par contre, est le prolongement de la banque étrangère comme telle dans un pays hôte. Les succursales et les filiales de banques étrangères peuvent être soumises à des règles différentes et à la surveillance d'autorités de tutelle différentes par un pays hôte.

coassurance — Régime en vertu duquel l'assureur prend en charge une quote-part prédéterminée de la valeur assurée des dépôts, le seuil devant être inférieur à 100 % de leur valeur.

compensation — Vise les situations où la réclamation d'un créancier dans le dossier d'une banque insolvable (par exemple, un dépôt) est retranchée sur une réclamation de la banque contre le créancier (par exemple, un prêt).

compensation de position — Opération par laquelle l'encours de prêts contractés auprès d'une institution faillie est retranché sur la valeur des dépôts assurés d'un titulaire de compte, ou par laquelle le montant des dépôts dépassant la limite de protection est retranché sur l'encours de prêts d'un titulaire de compte.

compte d'attente — Compte destiné à enregistrer une opération à titre provisoire jusqu'à ce que l'on obtienne une meilleure information permettant d'en effectuer la compensation exacte. Par exemple, les dividendes et intérêts sont « virés » sur un compte en fiducie à la date à laquelle ils sont dus, même si l'argent des déposants et des agents payeurs n'est pas totalement reçu à temps.

- contagion** — Propagation à d'autres institutions financières des effets d'un retrait massif de dépôts chez une banque.
- discipline de marché** — Situation où les déposants ou les créanciers, après avoir évalué la nature des risques que présente une banque, décident de confier leur argent à cette dernière ou de l'en retirer.
- discipline exercée par les autorités de réglementation** — Conditions régissant la constitution des nouvelles banques, les compétences des administrateurs et des gestionnaires d'une institution, les activités commerciales, les changements d'autorité de contrôle, les normes de gestion des risques, les contrôles internes et les vérifications externes.
- discipline exercée par les autorités de surveillance** — Exige la surveillance de la solidité, fiabilité et conformité des banques ainsi que la prise de mesures correctrices rapides, y compris la fermeture d'une banque, au besoin.
- droit de priorité des déposants** — Traitement préférentiel accordé aux déposants de sorte que leurs réclamations soient entièrement payées avant celles des autres créanciers.
- filet de sécurité financier** — Ensemble regroupant généralement la fonction d'assurance des dépôts, la réglementation et la surveillance prudentielles ainsi que la fonction de prêteur de dernier recours.
- financement ex ante** — Capitalisation de liquidités destinées à couvrir les réclamations d'assurance-dépôts pour le cas où une banque adhérente ferait faillite.
- financement ex post** — Imposition d'une contribution après la faillite d'une banque adhérente en vue de couvrir les réclamations d'assurance-dépôts.
- fonction de prêteur de dernier recours** — Prestation de capitaux liquides au système financier par une banque centrale.
- garantie globale** — Déclaration par laquelle le gouvernement atteste que tous les dépôts et peut-être les autres instruments financiers seront protégés.
- gouvernement d'entreprise** — Ensemble des processus, structures et informations servant à orienter et à surveiller la gestion d'une organisation.
- information** — Fait, état ou description communiqué clairement et publiquement.
- mandat** — Ensemble de directives officielles ou énoncé de mission d'une entreprise.
- nantissement** — Acquisition par un créancier d'une obligation hypothécaire, d'une garantie, d'une charge ou d'une autre forme de sûreté constituée sur un ou plusieurs éléments d'actif d'un débiteur.
- point de référence** — Standard ou principe directeur sur lequel sont fondées les comparaisons entre éléments ou processus.
- prime différentielle/prime différentielle fondée sur le risque** — Somme qu'une banque doit verser suivant son profil de risque.
- recouvrement** — Sommes récupérées sur le produit net de la réalisation de l'actif d'une banque.
- retrait massif** — Perte rapide de dépôts précipitée par la crainte chez le public qu'une banque ne soit sur le point de faire faillite et que les déposants ne perdent leur argent.
- risque systémique** — Risque ayant des répercussions sur la solidité du système financier en général et susceptible d'influer défavorablement sur la stabilité financière et l'ensemble de la conjoncture économique.
- séquestre** — Personne morale habilitée à réduire progressivement les opérations d'une banque devenue insolvable.

solution de moindre coût — Procédure en vertu de laquelle l'assureur-dépôts ou une autre personne morale désignée doit mettre en œuvre l'option jugée la moins coûteuse pour le régime, y compris la liquidation de la banque faillie.

système de simple indemnisation (« paybox ») — Régime dont l'assureur-dépôts est investi de pouvoirs limités au paiement des réclamations des déposants.

système visant à minimiser les risques — Régime dont l'assureur-dépôts est habilité à réduire les risques auxquels il est exposé. Il est investi, entre autres, des pouvoirs de contrôler l'adhésion au régime et l'annulation des polices d'assurance, d'évaluer et de gérer ses propres risques, et de procéder ou de faire procéder à l'examen des activités des banques.

Notes de référence

- 1 Le Groupe de travail était composé de représentants de l'Allemagne, de l'Argentine, du Canada, du Chili, des États-Unis d'Amérique, de la France, de la Hongrie, de l'Italie, de la Jamaïque, du Japon, du Mexique, des Philippines, de la Banque mondiale et du Fonds monétaire internationale (voir annexe I). La démarche que le Groupe de travail a adoptée pour élaborer les documents de travail sur les questions traitées dans les lignes d'orientation, et les techniques qu'il a utilisées pour mener à bien les activités d'information sont décrites à l'annexe II. L'annexe III dresse la liste des organisations et des pays qui ont participé aux séances d'information, aux séminaires et aux conférences. Un glossaire définissant les termes utilisés dans le présent rapport se trouve à la fin du document. Le Volume II, distinct du présent rapport et téléchargeable à l'adresse Web (www.cdic.ca/international), comprend le plan de recherche, les documents de travail portant sur les seize questions visées par les lignes d'orientation, les références bibliographiques et d'autres renseignements sur les activités d'information.
- 2 Le lecteur soucieux d'examiner plus en profondeur les questions traitées dans le présent rapport est invité à consulter les documents de travail.
- 3 Dans certains pays, l'assureur-dépôts peut s'exposer à d'importants risques de responsabilité face à des créanciers insatisfaits.
- 4 Les rôles que les assureurs-dépôts et les autres agents du filet de sécurité financier jouent dans la gestion des réclamations et des recouvrements varient considérablement d'un pays à l'autre. Lorsque les remboursements de dépôts assurés sont effectués à l'étape de la liquidation d'une banque, l'assureur-dépôts est généralement subrogé dans les droits des déposants assurés, et c'est lui qui s'occupe très souvent de présenter et de gérer de près la demande d'indemnisation. Dans certains cas, l'assureur-dépôts joue un rôle important dans la minimisation des risques ou le processus de recouvrement à titre, par exemple, de prêteur, de créancier ou même de séquestre. Dans d'autres cas, ces fonctions sont attribuées à d'autres entités.



FORUM POUR LA STABILITÉ FINANCIÈRE

Lignes d'orientation pour l'établissement de régimes d'assurance-dépôts efficaces
Le 7 septembre 2001