

RENFORCEMENT DU CADRE DE GESTION DE CRISE FINANCIERE : PROPOSITIONS POUR LE CAS DE MADAGASCAR

Juillet 2017

Rédigé par
**Patrick A. Imam et
Christian G.D.
Rasolomanana¹**

Les vues exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Fonds Monétaire International

¹ Patrick A. Imam est économiste au FMI, et Christian G.D. Rasolomanana est Professeur à l'Université d'Antananarivo et à l'Université Catholique de Madagascar.

CONTENU

GLOSSAIRE	V
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	1
Introduction	1
Analyse de la stabilité financière	1
Gestion de crise	2
1. Enseignements tirés de la crise	2
2. Les leçons et applications pour Madagascar	6
Recommandations	9
CADRE COORDONNÉ DE GESTION ET DE RÉOLUTION DE CRISE FINANCIÈRE	11
A. Introduction	11
B. Détection de crise financière	12
1. Résumé	12
2. Détection par les paiements et les règlements	12
3. Détection par les opérations de marché	13
4. Détection par la surveillance des banques	13
5. Détection par les médias et le grand public	13
6. Détection par d'autres membres du Comité de la Stabilité Financière (CSF)	13
C. Gestion de crise	14
1. Résumé	14
2. Équipe de gestion de la crise financière	14
3. Diagnostic	15
4. Évaluation de la liquidité	15
5. Évaluation de la solvabilité	16
6. Considérations transfrontalières	17
7. Conséquences systémiques	17
<i>Analyse de l'importance systémique d'une banque</i>	18
8. Mesures conservatoires	19
9. Stratégie de communication	19
<i>Principes de communication avec le public</i>	20
<i>Préparation</i>	20
D. Résolution de la crise	21
1. Résumé	21
2. Aide en matière de liquidités	22

<i>Admissibilité</i>	22
<i>Conditions</i>	23
<i>Accord de prêt</i>	23
3. Résolution fermée	23
4. Résolution ouverte	24
<i>Transfert d'une banque en difficulté à une autre banque</i>	25
<i>Transfert à une banque-relais</i>	26
<i>Retour des fonds propres de la banque à un niveau satisfaisant – avec l'aide des pouvoirs publics</i>	26
Garantie de prise ferme d'actions émises.....	26
Actionnariat direct du gouvernement	27
Garantie donnée aux administrateurs	27
<i>Mesures pour éliminer du bilan de la banque tout ou partie des actifs compromis</i>	27
<i>Remplacement des administrateurs et/ou des dirigeants</i>	28
E. Garantie du Gouvernement	30
1. Aperçu	30
2. Synthèse de propositions d'accords de garantie spécifique	31
3. Couverture.....	31
4. Délai de la couverture	32
5. Détermination du prix	33
6. Gestion des risques sous garantie	33
<i>Conditions possibles</i>	33
<i>Manquements aux conditions de la garantie</i>	34
7. Arrangements de sortie.....	34
F. Procédure d'approbation du financement et/ou de la garantie du Gouvernement	35
ANNEXES	36
Annexe 1. Principaux indicateurs bancaires	36
Annexe 2. Indicateurs de concentration.....	38
Annexe 3. Descriptif des termes et conditions de la garantie du Gouvernement	41
1. Nature de l'instrument	41
2. Objet de l'instrument	41
3. Émetteur de l'instrument	41
4. Porteur et/ou bénéficiaire de l'instrument	41
5. Montant en MGA couvert par l'instrument	41
6. Type, nature et commission de la garantie spécifique	42
7. Dates correspondantes pour la demande ou l'émission	42
8. Conditions suspensives à l'émission ou à l'exécution de l'instrument.....	42

9.	Déclarations et garanties.....	42
10.	Droits offerts au bénéficiaire ou au porteur de l'instrument.....	43
	<i>Droits de la banque</i> :.....	43
	<i>Droits des bénéficiaires ou créanciers de la banque</i> :.....	43
11.	Obligations du bénéficiaire ou du porteur de l'instrument.....	43
	<i>Obligations de la banque</i> :.....	43
	<i>Obligations des bénéficiaires ou créanciers de la banque</i> :	44
12.	Avantages à la disposition de l'émetteur de l'instrument.....	44
13.	Obligations de l'émetteur de l'instrument	44
14.	Clauses financières, critères d'éligibilité à la garantie spécifique et commission de garantie	45
	<i>Liste indicative d'engagements éligibles qui seraient couverts par la garantie spécifique,</i>	
	<i>notamment</i> :	45
	<i>Commission de garantie</i> :	45
15.	Clauses relatives à la communication des informations inhérentes à l'instrument (s'il y a lieu)	46
	<i>Clauses relatives à la communication des informations par la banque</i> :.....	46
	<i>Clauses relatives à la communication de l'information par le Gouvernement</i> :	46
16.	Cas de défaillance et conséquences d'autres manquements (le cas échéant)	46
17.	Recours disponibles en cas de défaillance (le cas échéant)	46
	<i>Obligations de la banque en cas de défaillance ou de manquement à une garantie/déclaration</i> :46	
Annexe 4. Aperçu de la succession d'événements dans la gestion d'une banque en difficulté ... 47		
1.	Mesures correctives rapides.....	48
2.	Impacts systémiques	49
3.	Pouvoirs directifs de BFM.....	50
4.	Aide en liquidités	51
5.	Transfert d'activités.....	52
6.	Garantie accordée à la banque réceptrice	53
7.	Garantie du Gouvernement.....	54
8.	Recapitalisation	55
9.	Elimination des risques au bilan	56
10.	Gestion statutaire	57
11.	Contrôles du Gouvernement	58

TABLEAUX

Tableau 1. Principaux indicateurs bancaires (en milliards d'Ariary, sauf indications contraires).....	37
Tableau 2. Indicateurs de concentration – Actifs.....	39
Tableau 3. Indicateurs de concentration –Engagements.....	40

FIGURES

Figure 1. Étapes du processus de redressement de la banque et de résolution de la situation	6
Figure 2. Scénarios de situation difficile.....	21
Figure 3. Outils de « résolution ouverte ».....	29

GLOSSAIRE

AUL	Aide d'Urgence en Liquidités
BCE	Banque Centrale Européenne
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
BFM	Banky Foiben'i Madagasikara (Banque Centrale de Madagascar)
CoCos	Obligations convertibles conditionnelles
CSBF	Commission de Supervision Bancaire et Financière
CSF	Comité de la Stabilité Financière
EGCF	Équipe de Gestion de Crise Financière
FSB	Conseil de Stabilité Financière du G20 (Financial Stability Board)
MFB	Ministère des Finances et du Budget
RSF	Rapport sur la Stabilité Financière
SACR	Système Automatisé de Compensation et de Règlement
USF	Unité de la Stabilité Financière de BFM

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Introduction

1. « Comment renforcer les capacités de gestion d’une crise financière » est l’une des questions principales que nous allons élaborer. Quelques observations sont présentées ci-après sur la fonction de stabilité financière au sein de Banky Foiben’i Madagasikara (BFM) dont les forces ainsi que les lacunes du système.

Analyse de la stabilité financière

2. BFM a mis en place, en 2013, des structures visant à promouvoir la stabilité financière dans le pays : (i) un Comité de Stabilité Financière (CSF) interne à la Banque Centrale, présidé par le Gouverneur, organe décisionnel en charge de la formulation des politiques de préventions et de gestion des crises financières éventuelles, et (ii) une Unité de Stabilité Financière (USF) qui assure, sur le plan technique et opérationnel, la surveillance de la stabilité financière. Depuis, l’USF a élaboré les rapports de stabilité financière (RSF) des exercices 2013, 2014 et 2015.

3. Toutefois, l’USF a dû faire face à un certain nombre de problèmes qui affectent la capacité de BFM à mettre en œuvre les plans d’actions avancés dans les différents RSF. Ces problèmes concernent en partie la pénurie de personnel qualifié pour entreprendre le genre d’analyse qualitative et quantitative nécessaire à la mise en place d’un système d’alerte avancée et, dans le même temps, pour s’engager résolument dans la mise en place d’un cadre de gestion de crise financière à Madagascar. En 2016, l’USF a été seulement composée de 2 hauts cadres qui ont assuré les travaux de collecte des données de base et de leur traitement ainsi que de l’analyse de la stabilité financière. Pour obtenir les résultats escomptés, BFM est supposée changer son mode de travail et augmenter ses ressources disponibles.

4. Bien que ces initiatives soient les bienvenues, deux observations peuvent être faites. La première, c’est que la nouvelle structure donne une importance égale au renforcement des efforts de surveillance (« *Monitoring* ») et à la gestion de la crise ainsi qu’aux mesures ayant pour but d’atténuer les effets de la crise (« *Réponses* »). Cette égale importance est peut-être appropriée lors de la conception et de la mise en œuvre du Cadre de gestion de crise, mais à plus long terme, il faudrait probablement, en termes de ressources, favoriser les activités de surveillance et les actions macroprudentielles de l’USF.

5. La seconde observation concerne la gouvernance de la stabilité financière. Jusqu'à présent, le CSF est composé uniquement des Directions techniques de BFM. Il est appelé à être élargi à toutes les parties prenantes en matière de stabilité financière, principalement le Ministre chargé des Finances ainsi que les plus hauts responsables des organes de régulation et de supervision des toutes les institutions financières (banques, institutions de microfinance, assurances, caisses et fonds de pension...), des marchés financiers et des infrastructures financières. Toutes ces parties prenantes devraient être impliquées dans les différentes phases de la stabilité financière : (i) la surveillance permanente et l'analyse au niveau micro et macroprudentielle---diagnostic, analyse et suivi, (ii) l'atténuation des risques qui apparaissent---propositions d'actions préventives correctives, et (iii) en cas de crise, la gestion de la situation---gestion de crise. A terme, il faudrait institutionnaliser le CSF à travers des dispositifs légaux et réglementaires tout en précisant le mandat, l'organisation institutionnelle et les règles de gouvernance, appuyés par un protocole d'accord définissant le rôle de chacun de ses membres, aussi bien en période normale qu'en période de crise financière.

6. Un certain nombre d'exposés, notamment le Programme d'évaluation du secteur financier (PESF), sur des sujets ayant trait à la stabilité financière et à leur application au système financier de Madagascar existent. Ces exposés soulignent l'importance qu'il y a à continuer d'améliorer l'analyse des comportements de crédit à Madagascar, afin que BFM comprenne comment l'endettement augmente dans tous les secteurs d'activité et comment les capacités de remboursement de la dette peuvent évoluer en cas de détérioration de la conjoncture économique et/ou financière.

Gestion de crise

7. Le présent cadre de gestion de crise financière, dénommé « le Cadre » par la suite, est élaboré en faisant référence aux récents travaux du Conseil de Stabilité Financière (FSB)² du G20 (« FSB Key Attributes ») sur le redressement et la résolution de la récente crise financière mondiale afin de s'assurer que les principaux enseignements à tirer de la crise financière mondiale avaient été retenus.

1. Enseignements tirés de la crise

8. Le FSB souligne que l'appui des pouvoirs publics à une banque en difficulté, redressée ou non, doit être une solution de dernier recours. Cet appui ne doit intervenir que si toutes les solutions du côté du secteur privé ont été épuisées et que s'il est nécessaire de préserver les

² en anglais, *Financial Stability Board* ou FSB.

fonctions essentielles d'une banque en termes de continuité de l'exploitation, afin de sauvegarder le système financier et l'économie plus généralement. Il existe des raisons pour ne pas permettre un accès facile à l'aide des pouvoirs publics, qui relèvent d'un certain nombre de préoccupations à moyen et plus long terme. Cette dernière peut notamment donner l'impression que les banques de « taille systémique » ont une garantie de fait des pouvoirs publics qui les encourage à prendre des risques excessifs et augmente dangereusement l'aléa moral dans le système financier. Cela peut aussi fausser la concurrence en permettant aux « banques systémiques » de lever des fonds à un coût moindre que celui des « banques non systémiques ». Enfin, cela peut également encourager les banques à croître bien au-delà de leur taille économique idéale, ce qui complique encore plus les choses si elles doivent cesser leurs activités.

9. Pour ces raisons, le Cadre partage un certain nombre des objectifs principaux du FSB. La finalité de ces objectifs consiste à :

- éviter l'impression qu'en temps de crise, on peut compter sur l'aide immédiate ou à venir des pouvoirs publics ;
- s'assurer, dans la mesure du possible, que toute perte est en dernier ressort supportée par les actionnaires et les créanciers de la banque, conformément aux obligations juridiques auxquelles ils ont souscrit ;
- s'assurer que les clients de la banque continueront d'avoir accès aux dépôts et aux autres possibilités d'effectuer des transactions pendant le processus de résolution ;
- garder intactes les fonctions essentielles de la banque pour réduire le plus possible les perturbations du système de paiements ; et
- préserver l'image de marque de la banque pour assurer au maximum les perspectives pour la banque de rester dans le secteur privé ou d'y retourner.

10. Pour faciliter ces objectifs, le Cadre comporte une « panoplie d'outils » complète de pouvoirs permettant de résoudre la situation. Ces pouvoirs ont pour but de s'assurer que BFM peut : i) prendre auprès des dirigeants et des propriétaires existants le contrôle d'une banque en difficulté; (ii) vendre ou fusionner la banque, ou encore céder ses actifs et passifs à un tiers; et (iii) imposer un sursis à l'exercice des droits de résiliation anticipés prévus par des contrats financiers, afin de « donner de l'air » pour appuyer les efforts de résolution de la situation. Cet ensemble de pouvoirs est destiné spécifiquement à trouver des solutions relevant du secteur privé.

11. Cependant, le Cadre reconnaît que l'objectif primordial de la stabilité financière peut en certaines circonstances ne pas être réalisable sans la reprise d'une banque par le secteur public ou sans l'appui donné à une banque en difficulté. Ce faisant, le Cadre souligne l'importance d'imposer une conditionnalité stricte à toute intervention des pouvoirs publics, de telle sorte que les risques pour le contribuable, associés à cette intervention, soient réduits autant que possible. Cette conditionnalité comporte le droit de veto des pouvoirs publics sur des décisions économiques importantes, la nomination et la rémunération des administrateurs et des hauts dirigeants, et les pouvoirs en matière de politique de dividendes. Étant donné que les pouvoirs publics peuvent eux-mêmes ne pas posséder les compétences nécessaires pour surveiller les activités des banques, il est envisagé que ce rôle puisse être délégué à BFM.

12. Nonobstant ces mesures restrictives à propos de l'appui des pouvoirs publics, ce sera important que les coûts potentiels de gestion d'une crise systémique – un point de vue renforcé par les récents événements en Europe et aux États-Unis – soient minimisés. Le point de départ consiste à tirer les principales observations suivantes de la crise financière mondiale et ses suites :

- Il est désormais manifeste que les banques d'importance systémique, dans de nombreux pays, ne détenaient pas de fonds propres suffisants par rapport aux risques qu'elles prenaient ;
- Ni les banques d'importance systémique, ni les autorités, ne s'étaient suffisamment penchées sur les modalités de sauvegarde des « fonctions essentielles » d'une banque d'importance systémique en cas de crise, lorsque la viabilité de la banque est menacée ;
- Lorsque les autorités sont réellement intervenues, c'était généralement trop tard – les banques d'importance systémique étaient au bord de la faillite et il n'était donc pas question de redressement, mais seulement de résolution de la situation ;
- Les interventions des pouvoirs publics pour parer aux pires effets de la crise financière ont effectivement coûté très cher et ont ajouté aux craintes sur l'endettement du secteur public dans un certain nombre de pays.³

13. Ces observations livrent à leur tour des enseignements majeurs applicables au monde entier :

³ En Europe, par exemple, la Communauté Européenne estime qu'au cours des trois années se terminant en octobre 2011, les gouvernements nationaux ont approuvé des mesures d'aide de l'Etat à hauteur de 3 milliards € (soit 37 % du PIB de l'UE).

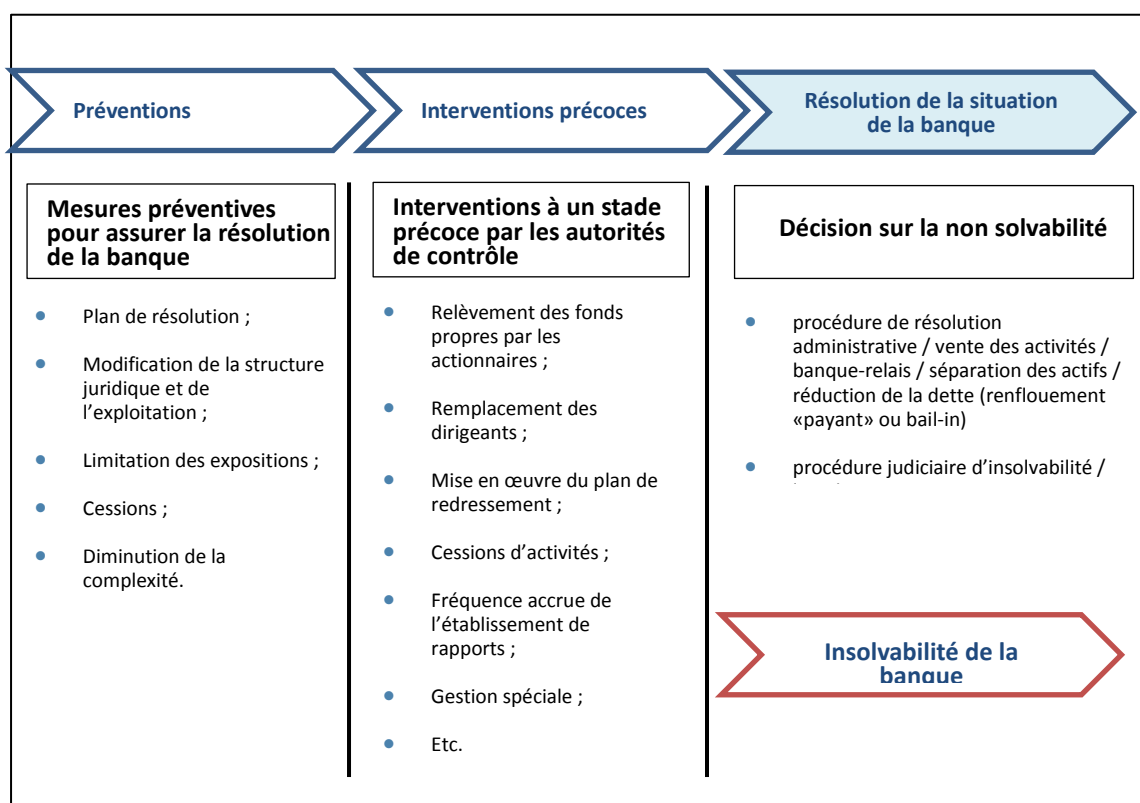
- Si les autorités nationales veulent parer à une crise systémique et réduire la probabilité de faillites, les banques d'importance systémique doivent détenir bien plus de fonds propres que par le passé ;
- La résolution méthodique d'une crise est d'autant plus facilitée que les banques d'importance systémique et les autorités ont fait un travail préliminaire qui leur permet de comprendre les informations et actions nécessaires pour sauvegarder les fonctions essentielles en temps de crise (on emploie désormais couramment l'expression « Testament » pour parler des documents relatifs à ce travail) ;
- Une intervention précoce, bien avant le moment où l'insolvabilité est atteinte, est capitale si l'on veut parer aux pires conséquences d'une crise financière. Il faut aussi mettre en place des « régimes spéciaux de résolution » afin que les autorités interviennent promptement sans être contestées par les actionnaires et les créanciers ;
- Si l'on veut réduire la note pour les contribuables, les coûts de la résolution de la crise doivent être aussi supportés par les créanciers et les actionnaires – un processus connu sous le nom anglais de « bail-in » ou « requalification de dette » permettant un « renflouement payant ».

14. Le concept de « bail-in » est l'un des aspects les plus novateurs des récentes initiatives de réforme de la gestion de la crise financière. Ce concept inclut le pouvoir de diminuer le montant des fonds propres pour absorber les pertes, de convertir les créances non privilégiées en parts de fonds propres et de convertir ou réduire la valeur de tous les encours d'instruments de fonds propres conditionnels. L'intention est, pour le « bail-in », de respecter la hiérarchie des créances lors de la liquidation : les pertes sont d'abord absorbées par les fonds propres, puis par les créances subordonnées, et en dernier lieu par les créances de premier rang non garanties. Les principaux attributs envisagent d'exclure « les dépôts implicitement assurés » (c.à.d. les plus petits dépôts) du « bail-in » et laissent la porte ouverte à la possibilité d'exclure d'autres éléments du passif d'importance systémique ou stratégique comme les créances interbancaires, les dépôts des particuliers non assurés, les obligations de paiement et de règlement ainsi que les obligations de financement du commerce.

15. Le programme de travail du G20 et du FSB est loin d'être complet, mais il en ressort progressivement une image des meilleures pratiques qui comporte trois éléments principaux. Ces éléments sont les suivants : (i) procédures renforcées pour minimiser les risques de problèmes potentiels (*préparation et prévention*); ii) pouvoirs étendus pour arrêter à un stade précoce la dégradation de la situation d'une banque, afin d'éviter l'insolvabilité (*intervention à un stade*

précoce); et, à défaut, (iii) moyens de réorganiser ou de fermer une banque de manière méthodique tout en sauvegardant les fonctions essentielles et en limitant l'exposition des contribuables aux coûts de l'insolvabilité (*résolution*). Étant donné que le risque que présente une banque en termes de stabilité financière ne peut pas être mesuré à l'avance, il est envisagé que ces pouvoirs puissent s'appliquer à toutes les banques, quelle que soit leur taille ou l'étendue de leurs activités. Le figure 1 présente une illustration schématique du cadre d'ensemble.

Figure 1. Étapes du processus de redressement de la banque et de résolution de la situation



2. Les leçons et applications pour Madagascar

16. L'examen de chacun de ces trois éléments principaux permet de formuler un certain nombre d'observations pertinentes pour la méthode à suivre par Madagascar afin d'assurer le redressement de la situation et la résolution de la crise. La première de ces observations concerne la *préparation et la prévention* ainsi que l'importance de promouvoir une culture forte de contrôle bancaire au sein de la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF) qui réduise le risque de faillites de banques, grandes comme petites. De ce point de vue, les principes de base du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire fournissent les indications essentielles du cadre prudentiel global et, pour cette raison, constituent un élément central du Programme d'Évaluation

su Secteur Financier (PESF) du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale. Toutefois, comme nous l'avons déjà noté plus haut, il y a consensus sur le fait que les banques, particulièrement celles que l'on juge d'importance systémique, doivent détenir beaucoup plus de fonds propres et des fonds propres d'une meilleure qualité que par le passé. Pour les banques d'importance systémique mondiale, ce point de vue s'est concrétisé par un cadre permettant de mesurer l'importance systémique d'une banque et de calculer les fonds propres additionnels pour absorber les pertes.⁴

17. Le Cadre d'évaluation des banques nationales d'importance systémique est moins avancé. Les autorités nationales sont néanmoins encouragées à mettre au point une méthodologie d'évaluation de l'importance systémique d'une banque qui tienne compte de la taille, de l'interdépendance, de la substituabilité des services (pour traduire le caractère concentré de certains secteurs bancaires) et de la complexité. Cependant, pour l'instant, aucun consensus n'est apparu sur cette méthodologie ou sur le calcul des fonds propres additionnels des banques nationales d'importance systémique pour absorber leurs pertes.⁵ Il est néanmoins important de savoir combien de fonds propres additionnels sont demandés aux banques qui passent aux normes de Bâle III. Les exigences de fonds propres minimum, y compris un volant de conservation, devraient passer à 10,5 pourcent des actifs pondérés des risques dont 7 pourcent sous forme d'actions ordinaires. Il a été décidé en outre que des fonds propres supplémentaires de 1 à 2,5 pourcent seront appliqués aux banques d'importance systémique mondiale et il est probable que des chiffres semblables seront adoptés pour les banques d'importance systémique de taille nationale. En d'autres termes, le ratio de fonds propres minimum des banques d'importance systémique sera probablement supérieur à 13 pourcent. Il faut noter également qu'un certain nombre de pays, dont les banques sont particulièrement grandes et complexes, estiment que ces relèvements des niveaux de fonds propres sont insuffisants. Ces pays imposent leurs propres normes plus sévères aux banques d'importance systémique.

18. Le système bancaire de Madagascar est moins complexe que ceux des membres du Comité de Bâle en matière de contrôle bancaire, mais il est relativement concentré. Il est aussi bien capitalisé actuellement – témoignant ainsi en partie de la proportion très élevée, dans les bilans des banques, d'actifs pondérés de risques faibles, en particulier des fonds d'État. Cette situation pourrait néanmoins évoluer très rapidement en cas de succès des stratégies d'expansion des prêts aux ménages et aux entreprises de certaines banques– et certains signes montrent que

⁴ Conseil de Stabilité Financière, 2011 « Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes – Document final », Novembre.

⁵ Banque des Règlements Internationaux, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire 2012, « Document consultatif : cadre pour les banques nationales d'importance systémique », Juin.

c'est déjà le cas dans certaines banques – une situation qui doit être étroitement contrôlée pour les banques ayant une importance systémique. La CSBF est encouragée à contrôler la mise en place, sur le plan national, du cadre des banques d'importance systémique du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, afin d'évaluer son intérêt potentiel pour la situation de Madagascar.

19. La seconde observation a trait à « l'intervention à un stade précoce ». BFM n'est pas particulièrement bien dotée de ce point de vue. Elle ne dispose pas d'un moyen d'actions rapides (action corrective rapide) . Ces pouvoirs prévoiraient une intervention graduée, depuis le moment où le ratio de fonds propres descend en-dessous d'un certain seuil (par exemple 8 %), jusqu'à ce qu'il descende à un seuil (par exemple 2 %) et où il n'y a pas de programme convainquant de redressement des fonds propres, déclenchant la nomination d'un administrateur judiciaire. Il faut toutefois souligner qu'un seuil quantitatif de fonds propres est peut-être insuffisant, s'agissant d'une intervention à un stade précoce. Les faillites de banques résultent généralement d'une pénurie de liquidités. (À ce propos, il faut souligner l'échec de l'analyse des superviseurs américains, fondée également sur des ratios de fonds propres quantitatifs et qui n'a pas pu éviter le début de la crise aux États-Unis.). Actuellement, la CSBF ne peut pas prendre possession d'une banque et assumer les pouvoirs de gestion et d'actionnaire, avant que le point d'insolvabilité ne soit atteint.

20. Le rôle potentiel du « bail-in » n'est pas encore une question essentielle à Madagascar. Il y a deux manières de considérer le « bail-in ». La première est une approche « globale » dans laquelle la CSBF dispose de pouvoirs en vertu de la loi pour réduire ou convertir en fonds propres un montant donné de dette de premier rang, afin de ramener une banque en difficulté à une situation de solvabilité. Néanmoins, la modélisation effectuée en Europe à ce jour conduit à penser que la conversion de dette de premier rang n'est peut-être pas suffisante en temps de crise systémique. Il faudrait alors que les dépôts non assurés et les créanciers interbancaires à court terme soient secourus par un « renflouement 'payant' ». ⁶ Dans des systèmes bancaires comme celui de Madagascar où les dépôts jouent un rôle bien plus important dans le financement global des banques qu'ils ne le font dans les systèmes bancaires européens, un « bail-in » général risque d'être difficilement admissible. C'est pourquoi une approche *ciblée* du bail-in est plus prometteuse. Dans une approche *ciblée*, est encouragée l'émission de titres comportant un « seuil de conversion en capital » qui convertirait obligatoirement les titres en fonds propres au cas où les fonds propres descendraient en-dessous d'un certain minimum spécifié. Ces titres sont connus sous la dénomination « d'obligations convertibles conditionnelles » ou « CoCos⁷ ». Pour un pays

⁶ Commission Européenne (2009) : résumé d'évaluation d'impacts SEC 1390.

⁷ En anglais, contingent convertibles (CoCos) bonds.

comme Madagascar, cela permettrait aux autorités de renforcer la résilience des banques d'importance systémique en exigeant d'elles l'émission de la dette subordonnée avec des seuils de déclenchement de conversion de cette dette fixée à des niveaux proches des exigences de fonds propres minimum, afin d'éviter l'insolvabilité.

21. L'activité bancaire transfrontalière devrait augmenter avec la croissance attendue des échanges et des services au-delà des frontières. Il est donc important que les cadres fixés, pour le redressement et la résolution de la crise financière, suivent le rythme de cette évolution, faute de quoi il y a un risque que des intérêts et des plans conflictuels n'entravent la réorganisation optimale d'une banque en difficulté en temps de crise. En l'absence d'accord sur un cadre, les pays peuvent être tentés à titre individuel de s'isoler et d'utiliser des outils nationaux de résolution de crise pour traiter une banque potentiellement insolvable – ce qui ferait monter le coût global de résolution de la crise pour tout le monde. L'ultime objectif est donc de mettre en place un cadre de gestion de crise transfrontalière évitant de facto d'isoler les actifs locaux pour les déposants locaux, et de permettre une approche coordonnée où les actifs non grevés de sûretés sont partagés au prorata. Cette tâche n'est pas facile.

22. Pour coordonner la résolution des problèmes transfrontaliers, il faut un minimum d'harmonisation des outils de redressement et de résolution de ces problèmes. Tant que telle ou telle autorité nationale, par exemple, a le pouvoir de transférer par décret une partie de l'activité d'une banque à un tiers acquéreur, alors qu'une autre autorité nationale ne le peut, il est difficile d'organiser une intervention rapide et coordonnée entre les pays. Un accord sur les caractéristiques fondamentales d'un régime efficace de résolution de crise pour Madagascar tirera parti des travaux du Fonds Monétaire International et du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Il constitue un point de départ pour la mise en place d'une approche harmonisée de gestion de crise transfrontalière.

Recommandations

23. Ont été repérés un certain nombre de problèmes qui méritent que l'on y prête attention. Pour que ses efforts soient couronnés de succès, par la mise en place d'un cadre efficace de stabilité financière, BFM doit affecter à l'Unité de Stabilité Financière des ressources suffisantes. Ceci est essentiel pour BFM afin qu'elle entreprenne les types d'analyse quantitative et qualitative des systèmes d'alerte avancée et qu'elle mette en place avec succès un cadre de gestion et de résolution de crise.

24. Les étapes les plus importantes de la gestion de crise financière consistent à rendre opérationnel le « Cadre coordonné de gestion et de résolution de crise financière ». À cette fin, il reste encore à BFM de :

- inclure dans le Cadre les étapes nécessaires à une « résolution fermée » par laquelle une banque en difficulté d'importance non systémique peut être liquidée de façon méthodique en coopération avec le Conseil d'assurance des dépôts ;
- collaborer avec le Ministère des Finances et du Budget pour assurer une intervention rapide du Gouvernement si c'est la seule manière de préserver les fonctions de base d'une banque d'importance systémique. Il est possible qu'il faille, pour cela en dernier ressort, faire appel à une certaine forme de dotation permanente afin d'éviter les délais d'une procédure législative susceptibles d'entraver une résolution rapide de crise ;
- envisager les mesures susceptibles d'aider BFM à déterminer si une banque revêt une importance systémique et, de ce point de vue, prendre en compte les travaux du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire ; et enfin
- préparer les « meilleures pratiques » de planification dans les situations d'imprévues pour les banques transfrontalières.

CADRE COORDONNÉ DE GESTION ET DE RÉOLUTION DE CRISE FINANCIÈRE

A. Introduction

25. Le cadre de gestion et de résolution de crise financière, dénommé ci-après « le Cadre », a pour objectif de fournir à BFM une approche coordonnée de gestion de crise concernant une ou plusieurs institutions financières⁸. Le Cadre vise en premier lieu les points qu'il faut considérer en cas de crise inattendue. Il peut s'agir d'une escalade soudaine de problèmes déjà analysés dans le cadre du processus normal de surveillance de BFM. Le Cadre ne remplace pas les procédures incluses dans le Programme rapide d'action corrective de BFM qui fixe une réponse graduée pour traiter les problèmes d'une banque potentiellement en difficulté.

26. De manière générale, le Cadre a pour but de fournir des conseils au personnel de BFM dans les domaines suivants :

- **Détection de crise**– les modalités d'action de BFM pour réagir à tout signe d'alerte d'une crise financière détecté lors de ses opérations de marché, en raison de son rôle dans les systèmes de paiements et de règlements ou par ses activités de contrôle. Autre possibilité : les alertes peuvent venir d'autres autorités réglementaires, par l'intermédiaire des médias ou du grand public.
- **Gestion de crise** – gestion d'une crise par BFM, une fois la crise détectée, et informations nécessaires à la prise de décisions appropriées.
- **Résolution de crise**– les options de résolution d'une crise, y compris par la fourniture de liquidités et autres appuis, de telle sorte qu'une institution en mauvaise santé financière retrouve une bonne santé et reste en activité, ou en facilitant sa liquidation de façon méthodique et sa sortie du système financier.

27. L'efficacité de gestion d'une crise passe également par un très haut degré de coordination inter-organismes entre BFM, les pouvoirs publics et autres autorités financières de contrôle. A Madagascar, cette coopération devrait avoir lieu sous les auspices du Conseil de la Stabilité Financière (CSF) qui est composé de hauts dirigeants de BFM et du Ministère des Finances et du Budget. L'un des principaux objectifs du cadre de gestion de crise financière est d'établir des lignes de communication claires entre BFM et les autres autorités réglementaires en matière financière et ce, pour s'assurer que la prise de décisions en cas de crise financière passe de BFM au CSF le moment venu. Le rôle du CSF est, entre autres, de responsabiliser chaque entité pour la promotion et le maintien de la stabilité financière.

⁸ Pour les besoins du cadre de gestion de la crise financière, on suppose que l'institution financière est une banque, mais les principes généraux exposés s'appliquent à d'autres institutions financières agréées par la BCM pour exercer des activités bancaires.

B. Détection de crise financière

1. Résumé

28. Pour être efficace, un cadre de gestion de la crise doit permettre une réponse rapide de BFM et autres autorités réglementaires dans le domaine financier face aux premiers signes de turbulence dans le système financier. La rapidité est un élément essentiel. En effet, la confiance en l'avenir de ces institutions est en dernier ressort la clé de la viabilité de chaque institution financière. Si, pour quelques raisons que ce soit, cette confiance est entamée, et que ce changement d'opinion soit fondé ou totalement infondé, alors la viabilité de ces institutions sera presque certainement remise en cause. S'agissant d'institutions de dépôt, dont les banques, cela risque de se manifester par une ruée des déposants retirant leurs économies pour les placer dans des conditions plus sûres – scénario qui, si on le laisse se dérouler librement, peut rapidement déstabiliser le système financier dans son ensemble.

29. En conséquence, l'ensemble du personnel de BFM doit être conscient de l'importance d'alerter immédiatement les dirigeants de toute information ou suspicion donnant à penser qu'une institution financière est peut-être en difficulté. Il existe bien évidemment de nombreux canaux différents par lesquels des signes précurseurs de situation de grande difficulté peuvent apparaître. Le point essentiel est de s'assurer que tout signal, quelle qu'en soit l'origine, est communiqué sans attendre au plus haut responsable de BFM afin que les actions destinées à résoudre cette situation puissent commencer.

30. Les sections suivantes présentent un résumé des principaux moyens de détection d'une situation de crise.

2. Détection par les paiements et les règlements

31. Les turbulences peuvent se révéler dans un premier temps sous forme de flux anormaux de paiements au sein du système national de paiements. BFM agit en tant qu'« opérateur de règlement » du système national de paiements. Elle est donc la mieux placée pour contrôler toute tension entre les participants au niveau de la liquidité. Les flux de paiement et les indicateurs de tension au niveau de la liquidité sont surveillés par le Système Automatisé de Compensation et de Règlement (SACR). Ce système est utilisé pour régler des paiements de montants élevés en temps réel en termes bruts et des paiements de faible valeur en lots consolidés à des moments précis de la journée.

32. Les insuffisances anormales de liquidités sont celles qui ne s'expliquent pas de prime abord par des difficultés techniques à court terme et qui peuvent être le signe de problèmes financiers plus sérieux. Elles peuvent par exemple se présenter sous forme de « délais d'attente » plus long au sein du SMRI ou d'augmentation du temps mis chaque jour pour effectuer des quantités données de paiements. Il faut toutefois remarquer qu'il existe une variation très importante d'un jour à l'autre, même pour les flux de paiement « normaux ». S'il existe une certaine préoccupation due au fait que le retard dans les règlements n'est ni temporaire, ni dû à une question technique ou fonctionnelle, il faut alors en avertir immédiatement la Direction chargée des systèmes nationaux de paiements qui, à son tour, a la responsabilité d'en informer le Gouverneur.

3. Détection par les opérations de marché

33. BFM assure la gestion quotidienne du marché monétaire et du marché des changes. Ainsi, elle reçoit et analyse les informations sur le fonctionnement des marchés financiers et la qualité des participants individuels. La Direction en charge des marchés intérieurs⁹, par exemple, peut remarquer qu'une banque sollicite de manière agressive des liquidités de BFM – ce qui, dans certaines circonstances, peut être le signe d'une baisse de la cote de cette banque sur le marché et de sa capacité à lever des fonds ailleurs. Il se peut aussi que d'autres participants du marché informent la salle des marchés de leurs doutes sur le comportement d'une banque. En dernier lieu, la banque elle-même peut se rapprocher de la Direction en charge des marchés intérieurs pour demander davantage de souplesse dans ses opérations avec BFM. Toutes les fois que la cote d'une banque sur le marché semble s'être dégradée ou qu'elle a un comportement inhabituel au niveau de ses opérations, les responsables de la salle des changes et/ou de la salle des marchés intérieurs doivent immédiatement attirer l'attention de leurs Chefs hiérarchiques respectifs sur cette situation (Fondés de Pouvoirs, Chefs de Département). Ces derniers doivent à leur tour en informer le Directeur responsable des marchés financiers concerné¹⁰ qui est chargé d'informer le Gouverneur.

4. Détection par la surveillance des banques

34. BFM obtient la plupart des informations sur la situation financière de chaque banque du Secrétariat Général de la CSBF. Ce dernier effectue des analyses financières sur place et sur pièces dont le but spécifique est de déterminer la solidité financière des institutions agréées et leur capacité à résister aux chocs financiers et économiques. L'action du Secrétariat Général de la CSBF a pour but de s'assurer que les faiblesses potentielles sont identifiées à un stade précoce, ce qui permet de prendre des mesures obligatoires ou non, destinées à rendre sa pleine santé à une banque en difficulté.

35. Néanmoins, il peut arriver que le Secrétariat Général de la CSBF estime qu'il plane une menace importante et immédiate sur la solvabilité d'une banque et que des doutes existent sur la capacité de la banque à remplir ses obligations financières à échéance. Dans ces situations, le délai pour prendre des décisions est extrêmement court et le Secrétariat Général de la CSBF doit être immédiatement informé. Le Secrétaire Général a la charge d'informer le Gouverneur à son tour.

5. Détection par les médias et le grand public

36. Il peut arriver que les préoccupations sur la santé d'une banque soient exprimées par des membres du grand public ou par les médias. Ces préoccupations doivent immédiatement être communiquées au Secrétariat Général de la CSBF qui a la charge de vérifier leur véracité et, le cas échéant, d'informer le Gouverneur.

6. Détection par d'autres membres du Comité de la Stabilité Financière (CSF)

37. Chaque entité du CSF a un rôle important à jouer dans la sauvegarde de la stabilité financière à Madagascar. Ces entités peuvent avoir connaissance de menaces lors de l'exercice de leurs responsabilités statutaires respectifs. En application d'un protocole d'accord entre les membres du CSF, chaque entité doit informer de toute urgence les autres entités dès qu'elle a

⁹Dans l'organigramme actuel de BFM (en 2017), c'est la Direction des Opérations Monétaires.

¹⁰Dans l'organigramme actuel de BFM (en 2017), le Directeur des Opérations Monétaires et le Directeur de Gestion des Réserves de Change

connaissance de l'apparition d'une vulnérabilité ou d'une difficulté entrant dans le domaine de responsabilités des autres membres. Les membres sont notamment tenus de communiquer sans délai les uns aux autres toute information préoccupante sur la situation d'une institution financière ou d'un marché financier.

C. Gestion de crise

1. Résumé

38. BFM doit être en mesure de répondre promptement à toute alerte sur l'existence d'une crise financière potentielle. La première étape consiste à sérier tous les faits connus et à faire un diagnostic précis du problème – afin de déterminer si la crise résulte de difficultés fonctionnelles temporaires d'une ou plusieurs banques, ou s'il s'agit de problèmes plus profonds dont la résolution est moins aisée. Il importe particulièrement d'évaluer les implications systémiques de la crise, c'est-à-dire de déterminer si la faillite d'une banque aura des conséquences très importantes pour le système financier et, par extension, pour l'économie réelle. Cette évaluation est vitale. En effet, elle conditionne le choix des options de résolution dont il est question à la Section D.

39. La responsabilité pour la gestion de la crise financière incombe en dernier ressort au Gouverneur. Ce dernier assume cette responsabilité avec l'aide d'une équipe dédiée de gestion de la crise financière comprenant des hauts responsables et un personnel spécialisé. Le Gouverneur s'assure également que le Conseil d'Administration de BFM est informé de l'évolution de la situation et, le cas échéant, demande l'approbation de ce dernier pour les actions visant à remédier à cette situation. Le Gouverneur tient aussi le Gouvernement informé si nécessaire et s'assure que BFM coopère avec les membres du CSF conformément au protocole d'accord.

2. Équipe de gestion de la crise financière

40. La première tâche du Gouverneur consiste à mettre en place une Équipe de Gestion de Crise Financière (EGCF)¹¹ qui devrait faire partie intégrante du CSF. Cette équipe devrait compter les responsables (ou leurs remplaçants) suivants :

- Les Vice-Gouverneurs ;
- Le Secrétaire Général de la Commission de Supervision Bancaire et Financière ;
- Le Directeur chargé du marché financier intérieur ;
- Le Directeur chargé du marché de change ;
- Le Directeur chargé des systèmes de paiement ; et
- L'Administrateur du Conseil d'assurance des dépôts (Ministère des Finances et du Budget).

41. De plus, l'équipe de gestion de crise financière devrait inclure le personnel du Secrétariat Général de la CSBF chargé de la surveillance des banques en difficultés. Le cas échéant, le Gouverneur peut élargir l'équipe à des professionnels spécialistes en droit, en audit et en faillite. L'Unité de la Stabilité Financière assure les fonctions de secrétaire de l'Équipe de Gestion de Crise Financière.

¹¹ Nous allons utiliser les sigles EGCF et CSF d'une manière interchangeable.

42. L'Équipe de Gestion de Crise Financière a pour mandat de conseiller le Gouverneur sur les actions que BFM doit entreprendre pour assumer ses responsabilités à maintenir la sécurité, la stabilité et la santé du système financier et à réduire le risque de pertes pour les déposants. À cette fin, l'équipe doit :

- diagnostiquer la nature exacte de la crise, à savoir si elle est de nature technique ou fonctionnelle, si elle peut être rapidement résolue, ou bien si elle est due à des problèmes plus profonds à plus long terme ;
- évaluer la position de liquidité et de solvabilité de toute banque en difficulté ; et
- déterminer les implications systémiques des problèmes qui se posent.
- Il est essentiel au départ de mettre au point une stratégie de communications avec les médias.

3. Diagnostic

43. Le point de départ d'une gestion efficace de la crise est un diagnostic clair du problème : un résumé clair de ce qui s'est passé et la liste des institutions concernées. Les raisons d'une crise financière dans une ou plusieurs banques peuvent être nombreuses, dont notamment :

- La détérioration rapide de la santé financière d'une banque déjà sous étroite surveillance ;
- La nouvelle de pertes importantes et inattendues ;
- La survenance de problèmes opérationnels, relatifs notamment aux systèmes ; et
- La perte de confiance due à la contagion venant d'autres institutions financières en difficulté.

44. Lorsque les problèmes sont déjà connus du marché, le délai pour évaluer l'ampleur du problème et prendre les décisions nécessaires est extrêmement serré. Le Secrétaire Général de la CSBF est chargé de fournir à l'Équipe de gestion de la crise un résumé des faits connus et une évaluation préliminaire de la position du point de vue de la liquidité et de la solvabilité de la ou des banque(s) en difficulté. Les Directeurs chargés des marchés financiers et des Systèmes de Paiement évaluent les effets de la crise sur la performance des marchés financiers et la résilience de l'infrastructure des systèmes de paiement.

4. Évaluation de la liquidité

45. Il est essentiel de disposer d'informations à jour sur la situation d'une banque en matière de liquidités puisque cela détermine en dernier ressort la capacité de la banque à honorer ses obligations en temps voulu. Pour ce faire, il faut immédiatement considérer les points suivants :

- L'existence d'actifs liquides en quantité suffisante, particulièrement de titres admissibles, utilisables pour obtenir des liquidités de BFM, ou qui sont une source directe de trésorerie ;
- Les flux de trésorerie attendus (entrées et sorties) pour au moins les 30 prochains jours ;
- La disponibilité de lignes de financement confirmées ; et
- S'agissant d'une banque faisant partie d'un groupe étranger, la perspective d'un soutien immédiat au niveau des liquidités apportées à la banque malagasy par la banque mère ou le siège social.

46. Parallèlement, il faut aussi entreprendre une étude à plus long terme de la liquidité pour déterminer :

- L'existence de toute tension au niveau des liquidités dans la structure des échéances à plus long terme en matière d'actifs et de passifs, sur au moins les six mois suivants ;
- La marge existante pour améliorer la situation de la banque au niveau de la liquidité en arbitrants certains actifs en faveur de titres admissibles à la mise en pension ;
- L'accès probable de la banque à des financements sur différents marchés.

47. La disponibilité de liquidités en quantité suffisante étant un élément clé de la survie d'une banque lors d'une crise, les informations sur les liquidités dont dispose l'équipe de gestion de crise financière doivent être fréquemment mises à jour (initialement, jusqu'à une fois par jour). Pour ce faire, l'USF doit être en contact direct avec le Président Directeur Général, le Directeur Financier et le Trésorier de la banque et, le cas échéant, le personnel détaché du Secrétariat Général de la CSBF auprès de la banque en difficulté pour aider à contrôler les flux financiers.

5. Évaluation de la solvabilité

48. Dans presque tous les cas, le délai à disposition est insuffisant pour déterminer avec précision la situation de solvabilité de la banque en difficulté. Le Secrétaire Général de la CSBF doit fournir à l'équipe de gestion de crise financière une évaluation préliminaire de la valeur nette de la banque concernée sur la base des données publiées les plus récentes en matière de :

- évolution récente et prospective des pertes sur prêts, pour la banque concernée et pour le secteur bancaire en général ;
- évaluation des niveaux de provisionnement de la banque et du niveau suffisant de sa sécurité ; et
- en procédant à une évaluation tout à fait préliminaire de la solvabilité de la banque en difficulté, le personnel du Secrétariat de la CSBF doit prendre des hypothèses prudentes pour l'évaluation de l'actif et du passif, et les hypothèses les plus pessimistes pour les perspectives économiques.

49. En même temps, il doit commencer une analyse bien plus détaillée de l'actif et du passif de la banque en difficulté pour obtenir une estimation plus fournie de la solvabilité de la banque. Cette analyse doit se faire à la fois sur la base de la continuité de l'exploitation, c'est-à-dire en supposant que la banque continue de fonctionner, et sur la base de la liquidation pour prendre en compte la possibilité qu'il faille procéder à la liquidation de la banque. Pour simplifier, les actifs incorporels comme les impôts différés actifs et les écarts d'acquisition, sont normalement exclus de cette évaluation de la solvabilité. Il faut toutefois noter que plus la part des actifs incorporels au bilan est importante, plus la valeur de l'entreprise considérée comme continuant l'exploitation est élevée par rapport à sa valeur liquidative.

50. BFM n'ayant pas le temps d'évaluer tous les actifs, elle peut avoir recours à des procédures d'échantillonnage statistique. Pour ce faire, BFM divise les prêts en catégories (par exemple, prêts personnels et prêts commerciaux) et, s'agissant des prêts commerciaux, en secteurs (agriculture, construction, mines, tourisme, etc.) et se concentre sur les expositions en cours notées comme douteuses ou non performantes. Pour chaque sous-catégorie, BFM, avec l'aide des professionnels praticiens de l'insolvabilité, examine un échantillon de prêts sélectionnés pour déterminer leur valeur de liquidation. Cette détermination résulte essentiellement de l'actualisation correcte des flux de trésorerie futurs, corrigée des coûts de la liquidation. Il faut ensuite appliquer le facteur de perte estimé applicable à la sous-catégorie de prêts qui n'ont pas été examinés.

6. *Considérations transfrontalières*

51. L'équipe de gestion de la crise financière doit prendre en compte d'autres aspects pour gérer une crise impliquant une banque présente en dehors de Madagascar, et particulièrement une banque étrangère, domiciliée à Madagascar en tant que succursale. L'Équipe doit notamment « isoler » la banque locale pour éviter toutes tentatives de dépouiller la banque de ses actifs, d'octroyer des prêts à la banque mère et, dans le cas d'une filiale, d'empêcher le rapatriement de capitaux à la banque mère à l'étranger. L'Équipe doit agir rapidement et, initialement, se servir des pouvoirs directifs de BFM.

52. Le Secrétariat Général de la CSBF doit aussi contacter l'autorité réglementaire nationale de la banque en difficulté pour l'informer de l'évolution de la situation et déterminer les perspectives d'aide de la banque mère à sa filiale malgache. La coopération avec l'autorité réglementaire de la banque mère est vitale lorsque les difficultés de la banque locale trouvent leur origine dans des événements intervenus à l'étranger. En raison de l'importance de cette coopération, le Secrétariat Général de la CSBF doit s'assurer de l'existence de protocoles d'accord avec toutes les autorités de contrôle bancaire de l'étranger et qu'elle a de bonnes relations de travail avec ces autorités, particulièrement avec les pays partenaires (Ile Maurice, France et Maroc) où des protocoles d'accords existent déjà ou sont en cours de ratification, mais également avec la BEAC et la BCE pour les autres banques.

53. Si la crise implique une banque malgache ayant une filiale ou une succursale à l'étranger, l'EGCF est chargée d'informer dès que possible l'autorité réglementaire étrangère en matière financière. Ce faisant, elle doit présenter les principaux faits et exposer ce qui est envisagé pour remédier à la situation. Toutes les fois que cela est possible, l'objectif primordial doit être de mettre en œuvre une solution faisant appel à la coopération avec les autorités étrangères. Pour cela, toutes les parties doivent s'assurer que les actifs de la banque, libres de toute charge ou sûreté, où qu'ils sont situés, soient partagés entre les déposants au prorata dans tous les pays concernés.

7. *Conséquences systémiques*

54. L'une des questions les plus importantes à laquelle l'EGCF doit faire face est l'évaluation des conséquences systémiques probables d'une crise à ses débuts. Il s'agit de savoir si les problèmes de la banque en difficulté risquent d'entraîner des dommages pour le système financier et, en dernier ressort, pour l'économie en général. Les signes de contagion au sein du système financier sont l'un des sujets de préoccupation particulière au début de la crise – des preuves d'une escalade de la crise sous forme de :

- **retraits de dépôts** plus importants que d'ordinaire dans les banques, ce qui donne à penser que les inquiétudes sur le secteur bancaire se propagent très rapidement, même si ces inquiétudes sont davantage fondées sur des rumeurs que sur des faits,
- signes de discrimination au sein des *marchés de financement de gros* avec un nombre de plus en plus important de banques rencontrant des problèmes dans le renouvellement de leur financement. Cela peut provoquer de la part des banques une demande plus agressive de liquidités auprès de BFM, obligeant cette dernière à relever les montants quotidiens de liquidités fournis au marché, et

- **flux anormaux de paiements** au sein du système malgache de règlement interbancaire, ce qui perturbe le bon fonctionnement du système de paiements.

55. L'ampleur de ce type de contagion est très dépendante de la conjoncture financière et économique du moment. Dans une économie solide et dans un système financier sain, un choc subi par une banque individuelle est probablement plus facile à maîtriser. Par contre, lorsque l'économie est faible et que le système financier est déjà sous pression en raison de l'augmentation des créances douteuses, cela est beaucoup plus propice à une contagion. Ce risque de contagion rend d'autant plus impératif que l'EGCF évalue sans tarder l'importance systémique de la banque en difficulté, étant donné que cela détermine dans une large mesure son choix des outils de résolution de la crise dont il est question à la partie D de ce document. Si l'outil de résolution de la crise est la fermeture d'une ou plusieurs petites banques, il est important également que les déposants soient remboursés rapidement par le Fonds d'assurance des dépôts. En effet, des retards dans les remboursements risquent de saper plus encore la confiance dans le système bancaire et de renforcer l'effet de contagion. Les Directeurs chargés du contrôle bancaire, des Marchés financiers et du Système national de paiements sont chargés de surveiller étroitement le système financier pour déceler tout signe de contagion et informer l'EGCF de toute évolution en temps utile.

Analyse de l'importance systémique d'une banque

56. Il n'existe pas de règle intangible pour évaluer l'importance systémique d'une banque. Toutefois, pour un jugement éclairé, il faut tenir compte des facteurs suivants :

- Taille :** La défaillance ou la faillite d'une banque est davantage susceptible d'entraîner des dommages pour le système financier et l'économie de Madagascar, si cette banque est grande et si ses activités comportent une part importante d'intermédiation financière.
- Absence de substituabilité :** L'importance systémique d'une banque est plus grande s'il est difficile pour d'autres banques de fournir l'un quelconque des services offerts par cette banque en cas de défaillance.
- Interdépendance :** Le risque systémique vient des interdépendances directes et indirectes entre les intermédiaires financiers, de telle sorte que la défaillance d'une banque individuelle a des répercussions sur l'ensemble du système financier, ce qui provoque une diminution de la prestation globale de services financiers. Plus les interdépendances sont importantes, plus le potentiel de contagion est élevé.

57. Pour évaluer de manière documentée l'importance systémique d'une banque en référence à sa taille et à sa substituabilité, le Secrétaire Général de la CSBF communique aux membres de l'EGCF une série d'indicateurs principaux en matière bancaire portant sur la taille et la substituabilité (voir document annexe 2). Ces indicateurs doivent être régulièrement mis à jour par le personnel de la supervision afin que les banques individuelles puissent les utiliser en cas de crise. Le Secrétaire Général de la supervision informe l'EGCF de l'interdépendance de la banque défaillante avec le système financier et donc, du risque de contagion rapide. Pour ce faire, le Secrétaire Général se fonde sur les informations les plus récentes concernant les risques auxquels les banques sont exposées dans leurs activités interbancaires. Ces informations sont tirées du rapport de la supervision bancaire sur les expositions importantes. Le rôle de la banque en tant que gérante de patrimoine doit également être analysé étant donné que la faillite d'une grande banque gérante de patrimoine risque de porter atteinte au bon fonctionnement des marchés financiers. De la même manière, la faillite d'une banque se livrant à d'importantes activités de paiement, y compris pour le

compte de sociétés de téléphonie mobile, risque d'être très perturbante. En effet, si cette banque fait faillite, d'autres institutions et le grand public peuvent être empêchés d'effectuer immédiatement des paiements.

8. Mesures conservatoires

58. Étant donné qu'un diagnostic complet peut prendre un certain temps à être réalisé, notamment si des doutes existent sur la solvabilité, il est prudent pour BFM de prendre des mesures immédiates afin de limiter le risque de toute poursuite de la dégradation de la situation de la banque en difficulté. Parmi les mesures possibles, la banque en difficulté peut être obligée d'accepter de :

- ne pas procéder à des distributions (de dividendes ou de capital) à ses actionnaires ;
- ne pas procéder à des paiements à des parties liées, sauf accord de BFM ;
- ne pas contracter, sans l'accord de BFM, de nouvelles obligations en matière de crédit hormis celles au titre de facilités engagées ou déjà approuvées et financées ;
- prendre des mesures pour soutenir la liquidité en :
 - (i) effectuant des prélèvements sur les facilités engagées si cela est possible ;
 - (ii) allongeant si possible la structure de ses échéances de financement ;
 - (iii) décourageant les retraits sur les dépôts avant échéance qui affaibliraient la confiance dans la banque ;
- ne pas divulguer à quiconque des renseignements sur la situation financière de la banque sans l'accord de BFM ; et
- révoquer tout administrateur ou haut dirigeant nommé par BFM en tant qu'entrave aux investigations ou toute personne contribuant aux problèmes existants.

59. Ces actions pourraient être relayées auprès de la banque de diverses manières, notamment par des réunions entre le Gouverneur, et le Président ou Directeur Général de la banque. Ces réunions devraient être suivies d'une lettre du Gouverneur confirmant les mesures convenues. Toutefois, si la banque ne faisait pas preuve de coopération de quelle que manière que ce soit, la supervision ne devrait pas hésiter à se servir des pouvoirs directifs qui lui sont conférés plutôt que de compter sur des moyens moins formels.

9. Stratégie de communication

60. Une fois que l'EGCF a déterminé qu'elle fait face à une crise ayant des conséquences systémiques et, par extension, des implications au niveau des responsabilités d'autres autorités réglementaires, elle doit informer en urgence les membres du CSF, conformément aux termes du protocole d'accord. Il incombe au Directeur de la Stabilité Financière d'informer comme il convient les membres du CSF, à moins que le Gouverneur ne désigne une autre personne pour ce rôle. Plus généralement, il est essentiel, dès le début d'une crise financière, qu'une stratégie soit mise au point pour les communications avec les médias. Toutes les déclarations publiques doivent être étroitement coordonnées entre les membres du CSF en sorte qu'il n'y ait aucun risque de confusion. Tout communiqué de presse doit envoyer un message clair et positif qui ne laisse aucun doute sur les actions entreprises. Le cabinet du Gouverneur a la charge de diriger la stratégie de BFM vis-à-vis des médias et de communiquer avec les correspondants médias des autres membres du CSF.

Principes de communication avec le public

61. La stratégie du CSF sur le plan médiatique doit intégrer les grands principes suivants :

- **L'objectif des communications avec le public doit être clair dès le départ.** Les intentions doivent être claires, et c'est important étant donné les risques associés à une mauvaise communication. La communication avec le public en réponse à des commentaires sur le marché peut contribuer à corriger des commentaires mal informés et à calmer le marché. Cependant, il peut arriver dans certaines situations que des commentaires publics, par des organismes publics, empirent les choses en attirant davantage l'attention sur des rumeurs ou des commentaires mal informés. Il est donc important de tenir compte de ce risque avant toute communication publique.
- **Eviter si possible de faire des déclarations publiques définitives tant que tous les faits ne sont pas connus.** Faire des communications publiques alors que les faits ne sont que partiellement connus risque d'enfermer le Gouvernement dans des engagements qui auraient pu être évités si l'on avait disposé davantage d'informations. Néanmoins, ne rien dire peut aviver les incertitudes et accroître les rumeurs du marché. Dans une situation qui évolue rapidement et où les difficultés d'une banque sont portées à la connaissance du marché, il peut donc être nécessaire de faire une déclaration pour tenter de calmer le marché et ce, avant que l'on dispose de tous les faits.
- **Publier si possible les « mauvaises nouvelles » avec les « bonnes nouvelles ».** Si possible, la publication de toute information sur une banque en difficulté doit être retardée jusqu'à ce que les mesures proposées de résolution de ces difficultés puissent être annoncées en même temps que les difficultés elles-mêmes. Il y a toutefois des limites à la possibilité de retarder l'annonce de mauvaises nouvelles, notamment si la banque est cotée à la bourse étrangère, auquel cas la banque a l'obligation juridique de faire une annonce au marché. BFM peut conseiller le Conseil d'administration de la banque de ne faire aucune annonce, mais toute remise à plus tard de l'annonce doit être de très courte durée étant donné les risques encourus en laissant se poursuivre pendant ce temps la cotation en bourse des titres de la banque. BFM consultera l'autorité réglementaire des marchés de capitaux et les autres organismes membres du CSF avant de décider si cette orientation est la bonne.

Préparation

62. Toute communication efficace suppose une certaine préparation par les organismes membres du CSF. Chaque organisme doit notamment avoir des plans d'urgence pour gérer les communications publiques en adéquation avec leurs responsabilités dans un certain nombre de situations de crise. Ces plans d'urgence peuvent par exemple consister à :

- avoir des informations prêtes à être publiées dans un bref délai sur les sites internet des organismes — par exemple, des explications sur la manière dont la gestion statutaire fonctionne, la nature d'une garantie, etc. ;
- rédiger des questions/réponses portant sur les problèmes susceptibles de se poser, dont le service médias et les porte-parole peuvent se servir ; et
- organiser de grandes campagnes d'information du public.

D. Résolution de la crise

1. Résumé

63. Une fois que le CSF a recensé et classé tous les faits connus, elle est en mesure d'envisager des options de résolution de crise conformes aux responsabilités de BFM dans son rôle de sauvegarde de la stabilité du système financier. Ces options doivent faciliter les résolutions ouvertes et fermées à la crise. Une résolution ouverte est une solution où une banque en difficulté est mise en position d'honorer ses obligations existantes et où sa fonctionnalité essentielle est maintenue. Dans certaines circonstances, cette résolution ouverte peut être réalisée avec une aide d'urgence en liquidités fournies par BFM. Dans d'autres circonstances, la résolution ouverte peut impliquer une restructuration radicale de la banque avec l'appui des pouvoirs publics. Cet appui n'intervient que si toutes les solutions relevant du secteur privé ont été épuisées. Par contre, dans une « solution fermée », la banque ne peut plus avoir de nouvelles activités et est mise en liquidation, les déposants étant indemnisés ou transférés à une autre banque.

64. A un haut niveau, le choix des outils de résolution de crise est déterminé par référence à quatre scénarios génériques fondés sur les critères de solvabilité et d'importance systémique – tels que fixés par le CSF dans son évaluation préliminaire de la crise selon la partie B de ce document. Ces critères sont les suivants :

Figure 2. Scénarios de situation difficile

	<i>Banque d'importance non systémique</i>	<i>Banque d'importance systémique</i>
<i>Solvabilité (mais absence de liquidité)</i>	Scénario I	Scénario II
<i>Insolvabilité</i>	Scénario III	Scénario IV

65. Les scénarios I et II constituent des crises de liquidité étant donné que les banques en difficulté sont par ailleurs fondamentalement saines. En conséquence, elles solliciteront BFM pour une aide d'urgence en matière de liquidités qui leur permettra de surmonter un problème temporaire de trésorerie. La distinction entre les deux scénarios réside dans la quantité d'assistance que BFM est prête à fournir. Une banque d'importance non systémique (scénario I) est limitée à l'aide au niveau des liquidités dans le cadre de facilités « permanentes », tandis qu'une banque d'importance systémique (scénario II) peut bénéficier d'une aide d'urgence en matière de liquidités de BFM. Dans les deux cas, l'aide est soumise à la condition que des mesures soient prises pour corriger les faiblesses des contrôles de gestion des risques qui n'ont pas réussi à l'origine à maîtriser les problèmes.

66. Le scénario III concerne une banque ayant de sérieuses difficultés mais dont on ne peut pas dire qu'elle est d'une importance systémique. Dans ce cas, il est difficile de plaider sa cause en faveur d'une aide publique sans affaiblir la discipline de marché essentielle pour un système financier sain et efficace. Cet affaiblissement ne se traduit pas par une augmentation de « l'aléa moral » – la tendance des institutions financières à prendre des risques excessifs en croyant que la banque Centrale ou le Gouvernement les renflouera en cas de difficulté. En conséquence, la réponse

optimale consiste à ne pas soutenir une banque d'importance non systémique, mais à organiser l'arrêt méthodique de son exploitation, les déposants étant protégés comme il convient.

67. Le scénario IV est particulièrement délicat. En effet, il concerne une banque réputée d'importance systémique mais en grosses difficultés financières. Dans ce scénario, l'objectif primordial est de préserver les parties de son activité qui procurent des services vitaux au système financier et à l'économie en général et qui entraîneraient des dommages dans tout le système si ces services n'étaient plus assurés. Dans ce genre de situation, l'intervention des pouvoirs publics est très probable, mais l'objectif est de s'assurer que les pertes sont supportées dans toute la mesure du possible par les actionnaires et les créanciers non privilégiés de la banque, plutôt que par les contribuables.

68. La présente section résume les principaux outils de résolution de crise dont dispose le CSF, depuis la fourniture de liquidités jusqu'aux résolutions ouvertes et fermées.

2. Aide en matière de liquidités

69. Une crise de liquidités peut revêtir plusieurs formes. Dans certains cas, cela peut traduire un choc dans l'ensemble du système au niveau de la confiance du marché, qui se matérialise par une forte augmentation de la préférence des banques pour les liquidités. En conséquence, les banques dont la situation de trésorerie est très solide peuvent être réticentes à recycler des fonds par le marché interbancaire vers des banques en position plus faible au niveau des liquidités. En réponse, BFM peut avoir à rassurer les banques en leur indiquant qu'elle va fournir des liquidités supplémentaires par ses opérations de marché ordinaires. Cela peut prendre la forme d'une déclaration de soutien communiquée au marché au début de sa séance quotidienne. Il incombe au Directeur chargé du marché intérieur¹² d'informer le CSF de la situation sur les marchés et de l'évolution des opérations de marché de BFM.

70. BFM peut aussi se servir de son bilan pour apporter un soutien à telle ou telle banque en termes de liquidités. Elle le fait de manière habituelle pour soulager les pénuries de trésorerie à court terme et pour assurer le fonctionnement régulier du système de paiements. Cela prend la forme d'opérations de marché et de fourniture aux banques d'un accès aux liquidités par des facilités.

71. Lors d'une crise, l'une des premières tâches du CSF va probablement consister à traiter la demande de liquidités supplémentaires par les banques qui ont épuisé leur stock de titres admissibles à la prise en pension dans le cadre des « facilités » de BFM. Le CSF devra décider de la possibilité d'une aide supplémentaire en matière de liquidités ainsi que de termes et conditions de toute aide ainsi accordée [la loi le permet]. Il faudra peut-être pour cela intensifier le contrôle des banques concernées et déléguer sur place un contrôleur à plein temps.

Admissibilité

72. Conformément aux critères décrits de BFM sur la liquidité, le CSF est guidé dans ses décisions à propos de l'aide en liquidités par les principes suivants :

- **Lorsqu'une banque ayant une insuffisance de liquidités est jugée saine, mais ne revêtant pas une importance systémique (Scénario I),** le CSF peut approuver la poursuite de l'utilisation

¹²Dans l'organigramme actuel de BFM, c'est le Directeur des Opérations Monétaires (DOM)

par cette banque des facilités permanentes, à condition qu'elles soient assorties de sûretés sous forme d'une large gamme de garanties admissibles selon les articles de la loi portant statuts de BFM,

- **Lorsqu'une banque est jugée à la fois fondamentalement saine et d'importance systémique, (Scénario II),** le CSF peut être plus souple par rapport au type de garanties et aux échéances des instruments de garantie si la loi le permet. Les garanties doivent être de préférence un instrument financier, mais une gamme plus large d'actifs peut aussi être prise en garantie. Toutefois, la constitution d'une sûreté sur des actifs non-financiers prend du temps et risque de s'avérer peu pratique,
- **Lorsqu'une banque est jugée insolvable et de faible importance systémique (Scénario III),** alors, conformément à l'objectif primordial de réduire au minimum l'aléa moral au sein du système financier, le CSF doit rejeter la demande d'aide en liquidités, ce qui déclenche les actions de résolution en application de la partie D de ce document,
- **Lorsqu'une banque est potentiellement insolvable, mais d'importance systémique,** BFM est autorisée à fournir une aide d'urgence en liquidités(AUL), sous réserve d'une approbation ministérielle et de l'affectation par le Gouvernement de fonds suffisants ou de titres de la dette au porteur pour couvrir intégralement l'avance de fonds.

Conditions

73. Le CSF a la responsabilité des termes de l'aide en liquidités de BFM, y compris des éléments suivants :

- le **montant** de liquidités que BFM est prête à mettre à disposition en dehors de ses facilités « permanentes ». Ce montant est déterminé suite à une analyse par le personnel de la CSBF de la situation de la banque du point de vue des liquidités,
- la **durée** dépend de l'objectif. Si, par exemple, la structure des échéances de la banque donne à penser que le problème de liquidité est temporaire et va bientôt être corrigé, une facilité à court terme allant jusqu'à 30 jours est appropriée.
- le **prix** et la **décote** (pour les prises en pension) doivent comporter un certain élément de « pénalité ». Néanmoins, il faut mettre en balance cet élément nécessaire de pénalité avec l'objectif de maintenir la banque concernée en activité.
- Si l'aide est fournie avec un engagement du gouvernement, les termes et conditions de l'aide en liquidités de BFM doivent être convenus en consultation avec le Ministère des Finances et du Budget.

Accord de prêt

74. Si le prêt se fait sous forme de prise en pension et si la situation en capital et en solvabilité est assurée, c'est le modèle habituel des opérations de pension de BFM qui doit être utilisé. Cela a pour avantage que les termes et conditions sont bien compris et que le demandeur de liquidités peut contribuer à accélérer le processus.

3. Résolution fermée

75. Si BFM estime qu'une banque est insolvable et qu'elle ne peut pas revenir à la solvabilité sans aide extérieure, la CSBF, en tant que liquidateur, peut procéder à la liquidation de la banque. Ce faisant, la CSBF doit rembourser les déposants et recouvrer ses frais en vendant tous les actifs de

la banque. Dans la mesure où il subsiste un reliquat, il est réparti entre les créanciers assurés qui ne sont pas des déposants. Ce processus est long. Du point de vue de la stabilité financière, le point essentiel est que la CSBF doit faire en sorte que les déposants aient accès rapidement à leur argent afin de réduire le plus possible le risque de contagion à d'autres institutions. Dans la pratique à Madagascar, c'est la seule option.

76. Mais il y'a d'autres alternatives aussi. Dans une transaction d'achat et prise en charge, une banque saine rachète tout ou partie des actifs d'une banque en faillite, y compris sa clientèle et autres éléments incorporels en payant souvent une prime pour cela. En payant le prix d'achat, la banque saine prend en charge tout ou partie du passif de la banque défailante. Il existe beaucoup de versions différentes des transactions d'achat et de prise en charge : elles peuvent prendre la forme d'une option de vente qui permet à l'institution acheteuse de retourner certains actifs dans un délai spécifique, ou d'un accord contractuel de partage des bénéfices et des pertes concernant tout ou partie des actifs. Il existe généralement un reliquat d'actifs douteux qui ne sont pas rachetés par l'institution acquéreuse, et dont le liquidateur assume la gestion.

4. Résolution ouverte

77. Si le CSF estime qu'une banque en difficulté revêt une importance systémique et se trouve dans une situation financière précaire, le Gouverneur convoque une réunion du CSF. Le Gouverneur informe les membres du CSF de l'évaluation de la situation et des options qui paraissent offrir les meilleures perspectives de résolution rapide de la crise. Étant donné que toutes ces options impliqueront probablement les pouvoirs publics, elles devront :

- faire en sorte, dans toute la mesure du possible, que les pertes soient en premier ressort supportées par les actionnaires et les créanciers de la banque, conformément aux obligations juridiques auxquelles ils ont souscrit ;
- faire en sorte que les clients de la banque (personnes physiques et entreprises) continuent d'avoir accès à leurs dépôts et soient en mesure d'effectuer d'autres transactions pendant le processus de résolution de la situation ;
- laisser aussi intactes que possible les activités de base de la banque, pour réduire le plus possible les perturbations du système de paiements ; et
- préserver l'image de la banque pour qu'elle ait les meilleures perspectives de rester dans le secteur privé, ou d'y retourner.

78. Cependant, étant donné que les actions à entreprendre pour remédier à la situation peuvent entraîner une importante dilution de la valeur pour l'actionnaire, les propriétaires existants peuvent exercer une certaine résistance. BFM devra ainsi vraisemblablement mettre en œuvre les pouvoirs très étendus qui ne lui sont pas encore conférés par la loi. Ces pouvoirs doivent permettre à BFM de prendre possession d'une banque et d'assumer toutes les prises de décisions pour la gestion au jour le jour et pour l'orientation stratégique (« special resolution regime »). Ils doivent permettre aussi d'éviter que toute action de la CSBF ne soit annulée par des dispositions de la loi sur les sociétés ou révoquée par un tribunal. La CSBF peut donc envisager tout une série d'options de restructuration et de résolution de la situation, dont les suivantes :

- transfert de la banque en difficulté à une autre banque plus solide ;
transfert de la banque à une « banque-relais » dans l'attente de la vente ;
- recapitalisation de la banque ; et

- élimination des risques au bilan en enlevant les éléments d'actifs qui posent problème.

79. Quelle que soit l'option choisie, l'option retenue devrait être celle du moindre coût – une option dans laquelle le coût total déboursé ne soit pas supérieur au coût de liquidation de la banque dans le cadre d'une résolution fermée. Pendant que ces options seront examinées, le CSF devra se mettre d'accord sur une annonce publique de soutien à la banque. Cette déclaration a pour but de calmer le marché et d'assurer aux déposants que les pouvoirs publics sont derrière la banque. La publication de cette déclaration équivaut à une garantie.

Transfert d'une banque en difficulté à une autre banque

80. Si une banque d'importance systémique n'est pas en mesure d'améliorer sa situation de fonds propres pour la porter à un niveau acceptable, il est préférable de procéder sans attendre à sa vente à une banque plus solide que l'on peut présenter au grand public comme une fusion. Si la banque en difficulté est de petite taille comparée à l'acquéreur potentiel, cette option est très intéressante. A l'inverse, plus l'institution faible est importante par rapport à l'institution solide, plus BFM devrait se méfier, de crainte que la fusion qu'elle orchestrerait n'entraîne vers le bas l'institution solide et n'engendre un plus gros problème. L'évidence arithmétique montre que les fonds propres et le portefeuille de prêts d'une institution plus solide se dégradent forcément en raison simplement de l'effet négatif de l'institution faible. Cette dégradation s'amenuise à mesure de l'augmentation de la taille du partenaire plus solide par rapport à la taille du partenaire plus faible. De la même manière, la capacité des dirigeants de faire face aux risques transactionnels de la fusion dépend à la fois de la taille de l'institution en difficulté et de l'importance des problèmes.

81. Toutefois, il ne s'agit pas seulement d'une question de taille relative, mais également de rapidité de résolution. En effet, la vente d'une banque est un exercice qui prend du temps : la banque qui rachète doit procéder à des audits préalables de l'institution qu'elle rachète, opération pouvant prendre des semaines et non pas quelques jours. Une vente partielle prendrait même plus longtemps, étant donné qu'il faudrait séparer l'informatique des autres fonctionnalités opérationnelles. Par conséquent, dans le cadre d'une crise où la confiance du marché est fragile, la vente à une autre banque n'est probablement pas la solution immédiate. BFM devra plus probablement dans un premier temps stabiliser la situation avec l'aide des pouvoirs publics, la vente intervenant à une date ultérieure.

82. Lorsqu'une vente ou une fusion a finalement lieu, il est très probable que des incitations financières soient nécessaires pour attirer des acquéreurs qui conviennent. Si, par exemple, la banque en difficulté possède un nombre ou un volume important d'actifs compromis, les pouvoirs publics peuvent avoir à accorder une garantie à la banque acquéreuse pour couvrir tout ou partie des pertes au-delà d'un certain niveau défini. Cette garantie aurait un prix, les actifs garantis étant clairement identifiés et les pertes étant plafonnées. Il conviendrait également de prévoir dans ce genre de dispositions, certains avantages pour les pouvoirs publics.

83. Autre possibilité de faciliter la vente d'une banque en difficulté : par une transaction d'achat et prise en charge telle que décrite plus haut, au titre d'une « résolution fermée ». Cependant, étant donné que cela entraînerait la révocation de la licence de la banque et la nomination d'un liquidateur, une telle suite d'événements est peut-être ce que les autorités cherchent à éviter, s'agissant d'une banque d'importance systémique.

Transfert à une banque-relais

84. Il existe une autre approche qui consiste à transférer les activités de la banque en difficulté, en tout ou partie, à une banque-relais, à titre de solution temporaire et dans l'attente de la vente définitive de la banque-relais à une autre banque. La banque-relais serait une société créée par les pouvoirs publics et habilitée par BFM en tant que banque en application de la loi bancaire¹³. Les fonds propres de la banque-relais seraient fournis par les pouvoirs publics ; les pouvoirs publics en seraient donc l'actionnaire majoritaire dans l'attente de la vente. Les actionnaires de la banque en difficulté pourraient se voir proposer des parts dans la banque-relais et l'annulation de leurs actions dans la banque en difficulté. Pour faciliter ce type d'échange d'actions, il faudrait procéder à une évaluation des actions existantes pour s'assurer que les parts des actionnaires sont acquises ou diluées sur la base de leur juste valeur de marché.

85. Cette option de résolution peut nécessiter dans l'intervalle des dispositions supplémentaires d'aide publique. Il pourrait s'agir d'une garantie temporaire des pouvoirs publics pour maintenir la confiance du marché dans la banque. Il peut aussi s'avérer nécessaire pour BFM d'apporter à la banque-relais une aide en liquidités jusqu'au retour de la confiance du marché.

Retour des fonds propres de la banque à un niveau satisfaisant – avec l'aide des pouvoirs publics

86. Si les fonds propres d'une banque d'importance systémique sont insuffisants et si l'on ne peut organiser sa vente à une autre banque en temps voulu, il faut que les fonds propres de la banque retournent à un niveau acceptable avec l'aide des pouvoirs publics. La recapitalisation interviendrait alors sur la base d'une évaluation prudente du bilan de la banque fondée sur un test de vulnérabilité incluant la possibilité d'une poursuite de la dégradation de la situation de la banque. Dans la plupart des situations, la recapitalisation devrait prendre la forme de fonds propres – généralement des actions ordinaires. La recapitalisation pourrait intervenir par une garantie de prise ferme du gouvernement apportée à une émission de droits de souscription, ou par une participation directe du gouvernement au capital de la banque.

Garantie de prise ferme d'actions émises

87. Lorsque la recapitalisation a lieu au moyen d'une émission de droits de souscription d'actions ordinaires, il peut être nécessaire d'avoir une garantie du Gouvernement pour restaurer la confiance du marché et s'assurer que suffisamment de fonds propres seront levés. Le contrat de prise ferme doit stipuler que le Gouvernement s'engage à acquérir tous les droits qui ne sont pas souscrits par les actionnaires ou d'autres personnes. En passant un contrat de souscription en prise ferme, le Gouvernement doit s'assurer qu'il est bien protégé par des stipulations en sa faveur. Il s'agit notamment de garanties/déclarations de la banque et de la capacité à annuler le contrat de prise ferme ou d'en changer les termes et le prix si la banque ne respecte pas ses engagements ou en cas d'évolution importante et négative de la situation. Le Gouvernement peut aussi souhaiter inclure le pouvoir d'exiger de la banque l'émission d'actions supplémentaires destinées au Gouvernement pour lui permettre de devenir actionnaire majoritaire et éviter une situation où le Gouvernement serait un actionnaire important, mais minoritaire.

¹³Madagascar : Loi n°95-030 du 22 février 1996 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit

88. Une fois que les conditions du marché et la position de la banque en matière de fonds propres se sont améliorées, de telle sorte que l'intervention du Gouvernement n'est plus nécessaire, le Gouvernement doit avoir le droit de mettre fin à sa prise ferme des droits de souscription. Le Gouvernement prend normalement une commission pour le contrat de souscription en prise ferme. Cette commission est fixée en fonction de critères de référence du marché, mais avec une prime, pour tenir compte des plus grands risques que cela comporte et de l'engagement ferme de souscription. Cette commission pourrait être payée en numéraire ou en actions privilégiées. Dans le second cas, les actions pourraient être convertibles en actions ordinaires à la discrétion du Gouvernement.

Actionnariat direct du gouvernement

89. Si les fonds propres nécessaires sont relativement peu importants par rapport au total, il existe une autre solution possible : le Gouvernement peut souscrire à une émission d'actions privilégiées perpétuelles à dividende non cumulatif, pour observer les exigences de fonds propres de première catégorie. Les actions privilégiées auraient l'avantage de ne pas diluer les actions ordinaires, d'avoir priorité sur les actions ordinaires et de procurer au gouvernement un rendement défini. Dans la pratique, vu les problèmes de recette fiscale, cette option n'est pas très probable dans le cas Malgache.

Garantie donnée aux administrateurs

90. Lorsqu'une banque a besoin d'une injection immédiate de capital, on peut se voir obligé de ne pas attendre pour obtenir le consentement habituel des actionnaires, ce qui constitue une violation de la Loi sur les sociétés. C'est ce qui risque de se passer lorsque les administrateurs de la banque décident d'émettre des actions pour le Gouvernement ou lorsque BFM leur demande de le faire. Lorsque les instructions de BFM ont pour but de supprimer l'obligation de demander l'approbation des actionnaires, un administrateur de la banque peut encore craindre que les actionnaires ne cherchent à intenter une action en justice contre les administrateurs, dans la mesure où les instructions de BFM d'émettre des actions entraînent une dilution des droits des actionnaires existants. Les administrateurs peuvent donc décider de démissionner, ce qui constituerait un obstacle supplémentaire à une résolution rapide de la situation. Dans ces circonstances, il peut être nécessaire pour le Gouvernement de garantir les administrateurs de la banque contre les conséquences possibles d'une recapitalisation de la banque sans le consentement des actionnaires ou de tout acte en contravention de toute exigence de la loi sur les sociétés ou de la réglementation de la bourse.

Mesures pour éliminer du bilan de la banque tout ou partie des actifs compromis

91. Lorsqu'une partie importante des actifs est compromise, il peut être nécessaire d'éliminer les risques au bilan en tant qu'opération du processus de recapitalisation. Cette élimination des risques ne remplace pas la recapitalisation de la banque sur la base de valeur d'actifs prudentes. C'est plutôt un moyen de minimiser le risque de poursuite de dégradation du bilan et le risque de recapitalisations répétées avec les conséquences négatives que cela aurait sur la confiance du marché. Cela a aussi l'avantage de permettre aux dirigeants de la banque de se concentrer sur le retour de la banque au cours normal de ses activités, et de ne pas être distraits par la gestion des actifs compromis.

92. L'élimination des risques au bilan a généralement lieu après la réévaluation du bilan lors de la recapitalisation. La question délicate de la valorisation des actifs dont le risque a été éliminé serait donc traitée en tant que partie de ce processus. Il existe en général deux façons d'éliminer les risques des actifs identifiés comme recelant encore un potentiel de baisse de valeur ou qui doivent faire l'objet d'un traitement important :

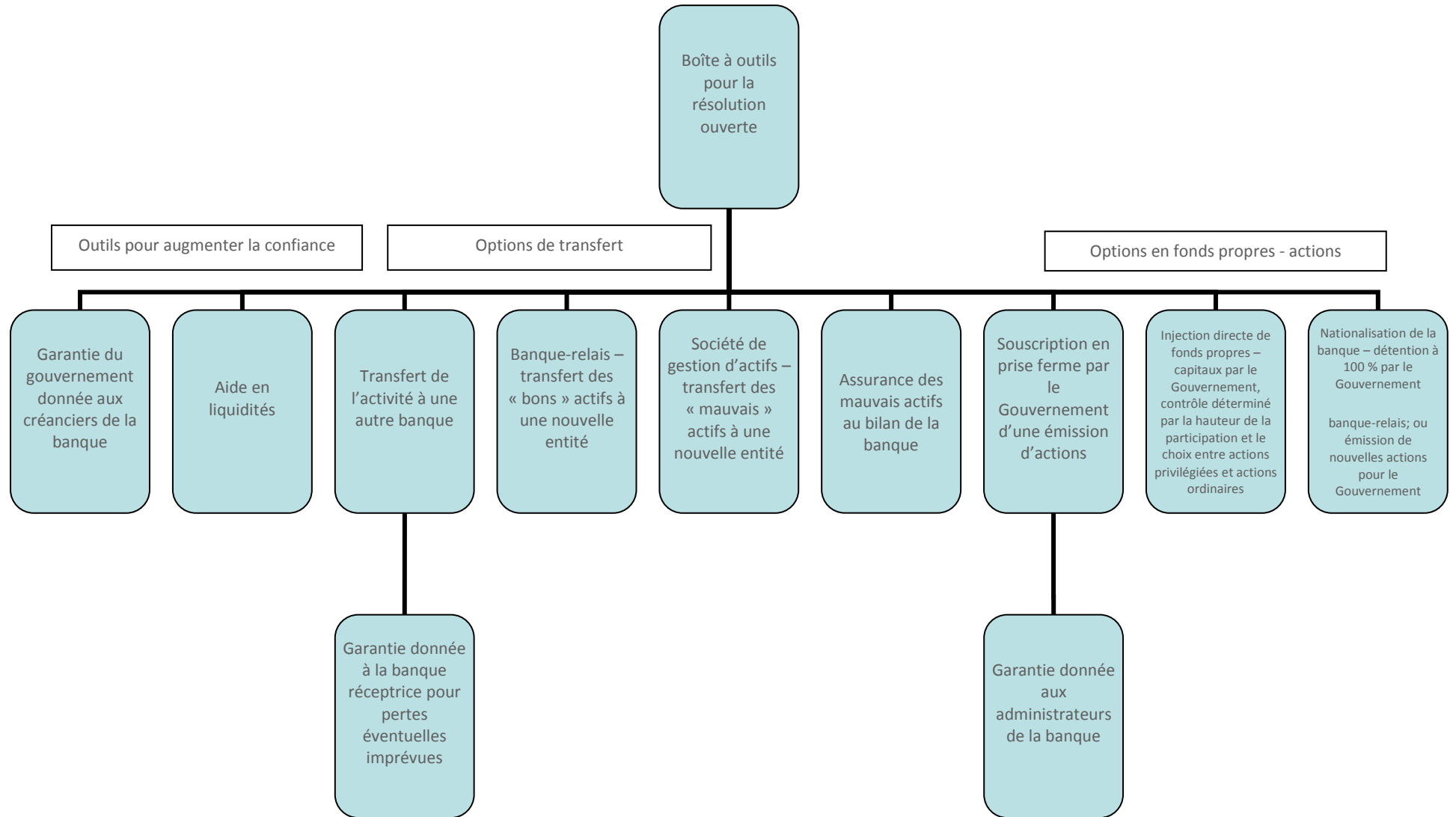
- On peut les éliminer du bilan et les vendre, selon une valeur de marché estimée (s'il y'a des acheteurs potentiels), à une entité de gestion d'actifs créée par le Gouvernement dans ce but ;
- Ou ils peuvent être conservés au bilan, le Gouvernement donnant à la banque une garantie pour une partie donnée de toutes pertes supportées par le Gouvernement. Ce dernier prendrait une commission pour cette garantie, sous forme de numéraire ou d'instrument de fonds propres émis par le Gouvernement, comme par exemple des actions privilégiées.

93. Ces deux structures ont des avantages et des inconvénients, mais ce qu'il faut garder à l'esprit, c'est le nombre de banques pour lesquelles les risques doivent être éliminés. Si cette élimination des risques concerne de nombreuses banques en temps de difficultés systémiques étendues, les avantages et les inconvénients des deux approches seront probablement jugés différemment que s'il ne s'agissait que d'une seule banque en difficulté. Dans une situation où de nombreuses banques sont en difficulté, il peut être tout compte fait intéressant de créer une société centralisée de gestion d'actifs qui rachèterait les actifs compromis, étant donné les économies d'échelle et d'envergure, et réduirait le risque de surenchère à la baisse des prix des actifs. Quelle que soit la structure utilisée, il faudrait s'assurer que l'équipe chargée de gérer les actifs bénéficie des mesures incitatives pour valoriser au maximum la valeur nette actualisée du portefeuille d'actifs, tout en minimisant par ailleurs les conséquences négatives sur les marchés d'actifs. Étant donné les très hautes compétences requises pour ce faire, il pourrait être nécessaire de s'assurer les services de quelqu'un du personnel de la banque ayant une connaissance des actifs et des contreparties impliquées dans le processus.

Remplacement des administrateurs et/ou des dirigeants

94. La mise à disposition de fonds publics devrait être conditionnée, entre autres choses, par le remplacement d'au moins une partie du conseil d'administration et des dirigeants de la banque. Cela est conforme au principe selon lequel les coûts de l'aide doivent être répartis entre les parties prenantes. Le départ d'au moins quelques administrateurs et dirigeants contribuera aussi probablement à la résolution de la situation en affaiblissant la résistance aux changements dans la banque et renforcera la confiance du marché qui constatera que la banque a une nouvelle équipe dirigeante. Par ailleurs, il faudrait déterminer quels sont les documents juridiques nécessaires pour chaque option. Il s'agit notamment des descriptifs des termes et conditions de la recapitalisation, de l'émission de droits de souscription d'actions pour le Gouvernement, de la garantie accordée à la banque réceptrice et de la garantie accordée aux administrateurs.

Figure 3. Outils de « résolution ouverte »



E. Garantie du Gouvernement

1. Aperçu

95. Comme indiqué ci-dessus, une garantie du Gouvernement peut être nécessaire si le CSF conclut que l'intervention du Gouvernement est indispensable pour restaurer la confiance vis-à-vis d'une banque en difficulté. Cette garantie s'appliquera aux seules banques en difficulté d'importance systémique dont la fermeture ou la cessation des principales fonctions pèserait lourdement sur la stabilité du système financier. Cela vaut, en particulier, lorsque le Gouvernement, sur l'avis du CSF, souhaite permettre à la banque en difficulté de poursuivre au moins ses principales fonctions et lorsqu'une garantie est alors estimée nécessaire, dans l'attente du rétablissement de la solidité financière de la banque et d'un retour à la confiance du marché.

96. Pour faciliter l'élaboration rapide d'un projet de garantie spécifique, le Gouvernement conclurait un acte formaliste unilatéral¹⁴ apportant sa garantie aux créanciers de la banque. En outre, un accord distinct conclu entre le Gouvernement et la banque énoncerait les conditions du Gouvernement offrant une garantie aux créanciers de la banque et prévoyant la supervision de l'accord. Une contre-garantie devrait également être signée par la banque pour garantir que le Gouvernement a accès aux avoirs de celle-ci en cas de liquidation, une fois remboursés les créanciers ainsi couverts.

97. Une garantie peut être mise à profit de différentes manières pour aider à résoudre la crise. Dans le cas d'une résolution ouverte visant à recapitaliser la banque et à prévenir tout défaut par rapport à ses principales obligations, une garantie peut être mise à profit comme mesure provisoire prise dans l'attente de la recapitalisation. Dans un scénario où la banque poursuit certaines de ses fonctions en termes de continuité (par exemple, la collecte de dépôts, le financement de gros et les prêt(s) de base) et en interrompant d'autres (par exemple, ses fonctions non systémiques), une garantie peut être utilisée comme mesure provisoire pour que la banque maintienne ses liquidités et conserve des lignes de crédit dans l'attente d'une résolution définitive.

98. Lors d'une crise systémique, impliquant une ou plusieurs banque(s) et comportant de forts risques de contagion rapide, le Gouvernement, sur la recommandation du CSF, peut chercher à maintenir la confiance du public dans le système financier Malgache en fournissant une garantie générale des engagements. Cette garantie ne couvrirait pas seulement les engagements de telle ou telle banque mais s'étendrait aux engagements de toutes les banques. Une garantie générale est à l'évidence un outil de dernier ressort dans la mesure où celle-ci aggrave l'aléa moral au sein du système financier et fait porter un risque considérable sur les bilans du secteur public. Les modalités

¹⁴ Un acte formaliste unilatéral désigne un document juridique liant seulement une ou plusieurs(s) personne(s) agissant conjointement pour exprimer une intention active. Au sens strict du terme, il ne s'agit pas d'un contrat car il lie seulement une partie et exprime une intention et non une promesse.

de mise en œuvre d'une garantie générale ne différeraient pas sensiblement de celles concernant une garantie spécifique mentionnées ci-dessous sur la procédure d'approbation et de dotation en vue des garanties du Gouvernement.

2. Synthèse de propositions d'accords de garantie spécifique

99. De manière générale, les accords de garantie viseraient à couvrir tous les encours des principaux engagements dès l'annonce de la garantie jusqu'à la date d'échéance, ou sur un nombre maximum d'année. Les accords de garantie s'étendraient également aux nouvelles obligations contractées par la banque pour une période donnée (un guichet « garantie »). De manière générale, le guichet « garantie » serait en place pour la période précédant une émission de droits (ou un apport de fonds similaire) renforçant la situation de fonds propres de la banque et lui rendant la confiance des marchés. Le guichet « garantie » doit alors être fermé dans les meilleurs délais afin de prévenir les distorsions (avantage concurrentiel) qui se produiraient au cas où sont garantis les engagements d'une banque contrairement à d'autres banques. De nouvelles obligations admissibles souscrites durant la mise en place du guichet garantie seraient couvertes jusqu'à échéance ou pour un nombre maximum d'années.

100. Des conditions devraient être imposées dans le cadre des accords de garantie pour s'assurer que la banque n'a pas souscrit à des obligations de long terme inappropriées ou pris d'autres mesures conduisant à une prise de risque excessive. Il s'agirait notamment d'obliger BFM d'être informée des propositions tendant à assumer de nouvelles obligations majeures, en particulier des engagements de long terme (> 15 mois) et toutes initiatives de prise de risque importante de la banque.

3. Couverture

101. Les principes régissant la définition de la couverture de la garantie spécifique seraient notamment les suivants :

- La garantie devrait être étendue et relativement inconditionnelle par nature.
- La garantie devrait s'appliquer aux obligations financières indispensables au maintien des principaux services (comme les activités de financement et de prêt et la fourniture aux clients de services de gestion des risques) permettant à la banque de développer de nouvelles activités et de gérer les risques correspondants.
- La garantie devrait s'appliquer aux obligations aussi bien dans le pays qu'ailleurs et en toutes devises.
- Les garanties devraient généralement s'appliquer aux obligations financières auxquelles tout manquement pourrait entraîner des défauts croisés au sein de la banque.

- Les garanties doivent de manière générale s’appliquer aux seules obligations financières de la banque elle-même et non à ses filiales – à moins que les fonctions exécutées par les filiales ne soient essentielles aux activités courantes de la banque.

102. Une garantie devrait très vraisemblablement être mise en place rapidement, éventuellement plusieurs heures après que le public sont informés des difficultés rencontrées par la banque. Il peut alors être impossible dans la pratique de dresser une « liste positive » comme moyen définissant et énumérant toutes les obligations couvertes par la garantie. Cette approche serait trop longue et entraînerait un risque majeur de confusion et d’incertitude, et de nombreuses contreparties se trouvant alors dans la nécessité de préciser si leur instrument propre est couvert par la garantie. Il est alors probable que le CSF recommanderait l’emploi d’une « liste négative ». Ce mode de garantie s’appliquerait de la sorte à toutes les principales obligations de la banque autres que celles expressément exclues de la garantie telles que mentionnées dans l’acte formaliste unilatéral. Ces exclusions concerneraient notamment :

- **les participations ordinaires**, les actionnaires étant supposés essuyer les premières pertes ;
- **les créances subordonnées** ;
- **les crédits commerciaux**, (les engagements opérationnels généraux de la banque, par exemple, les loyers et l’électricité) ne seraient généralement pas couverts par les garanties spécifiques, à moins d’un risque d’interruption d’approvisionnement par les fournisseurs ;
- **les obligations des parties liées** (par exemple, les filiales).
- En revanche, l’acte devra positivement identifier tout engagement hors bilan à couvrir par la garantie.

4. Délai de la couverture

103. Une garantie ayant pour objectif précis de restaurer la confiance des créanciers d’une banque, les obligations devront être garanties sur une longue période (par exemple, de cinq ans environ). Toutefois, un degré d’incertitude persistera alors pour les créanciers, la banque ayant des engagements arrivant à échéance après cette période. Aussi sera-t-il essentiel de rassurer ces créanciers par la réalisation de progrès sur un ensemble de mesures de résolution crédibles – de sorte que ceux-ci soient certains du rétablissement de l’institution avant la levée de la garantie. De même, restreindre la durée de la garantie sur de nouvelles obligations souscrites durant le délai de garantie risque de compromettre la capacité de la banque de souscrire de nouveaux engagements à échéances plus longues que la période de couverture. Encore une fois, un plan de résolution crédible sera essentiel pour assurer que la banque peut continuer d’accroître ses engagements à plus long terme non garantis à échéance.

5. Détermination du prix

104. Une garantie spécifique ne serait pas gratuite. Établir le prix voulu constitue un mécanisme majeur permettant d'atténuer l'aléa moral et de signaler aux autres banques que les mesures de sauvetage financées par des fonds publics ont un coût. Toutefois, il n'existe pas de pratique internationalement établie de détermination du prix des garanties. Néanmoins, du point de vue théorique, le prix pourrait être basé sur l'écart entre le coût de financement garanti et le coût de financement antérieur à la crise de l'institution.

105. Le prix pourrait être payé en espèces ou par des actions privilégiées. Le Gouvernement pourrait certes préférer être payé sous forme de versements réguliers en espèces mais cela risque de ne pas être possible dans le cas d'une banque qui est déjà sous pression. Ainsi une autre solution consisterait en versements réguliers effectués sous forme d'actions privilégiées. Ces actions pourraient inclure une composante cumulative lorsque les commissions ne sont pas payées (et dans cette circonstance une obligation de non versement des dividendes), ainsi qu'un droit pour le Gouvernement de les convertir en actions ordinaires.

6. Gestion des risques sous garantie

106. Toute garantie spécifique entraînerait un aléa moral et exposerait le Gouvernement à un risque majeur et devrait ainsi s'accompagner de mesures de gestion de ces risques. Ces conditions seraient probablement incluses dans un acte distinct conclu avec la banque, et non dans l'acte formaliste unilatéral couvrant les créanciers de la banque. En outre, le Gouvernement exigerait de la banque de souscrire un acte de contre-garantie qui exigerait de celle-ci de rembourser le Gouvernement pour des paiements versés au titre de la garantie (désignant le Gouvernement comme un créancier de la banque en cas de liquidation).

Conditions possibles

107. Le Gouvernement souhaiterait également de manière plus générale inclure des mesures limitant la prise de risque par la banque et/ou atteignant d'autres objectifs stratégiques du Gouvernement. Il pourrait s'agir des éléments suivants :

- **Obligations d'établissement de rapports** en vue de fournir l'information au Gouvernement sur les obligations couvertes par la garantie, notamment fournir une base de calcul de toute commission, et plus généralement sur la position financière de la banque. Cela serait nécessaire selon une fréquence régulière (par exemple, hebdomadaire) ainsi qu'en réponse à des évolutions négatives majeures concernant la position de la banque. La possibilité de contrôler les livres de la banque ou de nommer des vérificateurs à l'intention de la banque ;
- **Droits de veto du Gouvernement** concernant :

- la participation à de nouvelles activités ;
- la vente d’avoids importants ;
- la nomination de tout nouvel administrateur et de hauts dirigeants ;
- tout versement de dividendes ou autre distribution aux actionnaires, ou à tout autre service de la créance subordonnée ;
- toutes réformes apportées aux structures de rémunération des cadres ;
- **Obligations de se conformer aux instructions du Ministère des Finances et du Budget** concernant la nomination ou le renvoi de tout administrateur ou haut dirigeant, et concernant la nature des activités que la banque peut être amenée ou non à conduire ; et
- Dans certaines circonstances, les objectifs convenus en matière de nouveaux prêts et/ou obligations relatives à l’établissement des taux d’intérêt.

Manquements aux conditions de la garantie

108. L’acte devrait permettre au Gouvernement de prendre certaines mesures en cas de manquements majeurs de la banque à l’une quelconque des conditions à la garantie. Il peut s’agir notamment des éléments suivants :

- le droit de renvoyer un ou plusieurs administrateurs ainsi que le directeur général et de nommer une ou plusieurs personne(s) choisie(s) par le Gouvernement ;
- le droit de nommer un enquêteur chargé d’enquêter sur les affaires de la banque et de rendre compte au Ministère chargé des Finances et du Budget des conclusions de l’enquête ;
- le droit d’accroître la tarification de la garantie (d’un montant précis) ;
- le droit de se voir attribuer des actions privilégiées, avec éventuellement un taux de rendement dissuasif, ou d’autres mesures de contrôle pour le Gouvernement ; et
- le droit de mettre un terme à la garantie concernant les obligations nouvelles et reportées à partir de la date de cessation.

109. Parallèlement, la CSBF peut également estimer suffisamment grave un manquement à l’une quelconque des conditions pour prendre une mesure corrective. Par exemple, elle peut estimer être suffisamment fondée du fait de ce manquement à renvoyer des administrateurs ou à désigner un administrateur judiciaire.

7. Arrangements de sortie

110. Les documents établissant la garantie devront définir les préalables à la cessation de la garantie. Ces préalables devront être évalués au cas par cas mais peuvent inclure des dispositions afin de mettre fin à la garantie couvrant de nouvelles obligations :

- une fois que le Gouvernement a jugé que la banque a recouvré une bonne assise financière ainsi qu'une position de fonds propres au moins équivalente aux banques homologues ; et
- si la banque est confiée à un administrateur judiciaire en vue d'une liquidation.
- Le Gouvernement prendrait conseil auprès du CSF sur la date voulue de la cessation de la garantie.

F. Procédure d'approbation du financement et/ou de la garantie du Gouvernement

111. Lorsque l'appui du Gouvernement est nécessaire pour faciliter une résolution ouverte définitive relative à une banque en difficulté, le Ministère chargé des Finances et du Budget sera chargé d'obtenir les dotations et approbations de financement voulues, notamment l'approbation législative. Comme c'est le cas pour tout texte de loi, le Ministère chargé des Finances et du Budget devrait d'abord obtenir l'approbation politique du Gouvernement, fournir des instructions au rapporteur parlementaire et élaborer toute les informations extrinsèques voulues à l'appui du texte de loi. Ce texte qui se présente sous la forme d'un projet de loi doit être adopté par le Parlement et approuvé avant de pouvoir être mis à profit pour appuyer la recapitalisation d'une banque d'importance systémique ou tous versements effectués au titre d'une garantie du Gouvernement.

ANNEXES

Annexe 1. Principaux indicateurs bancaires

Afin d'aider le CSF dans l'évaluation de la solidité financière d'une banque en difficulté, la CSBF devrait tenir régulièrement à jour la liste des indicateurs ci-après (Cf. Tableau 1) :

- **Ratios de fonds propres** : Ratio du total des fonds réglementaires sur les actifs pondérés du risque. Un ratio de fonds propres en baisse indique que la banque a des capacités moindres pour résister à un choc et protéger les déposants et les prêteurs.
- **Qualité des actifs** : Une gamme de statistiques peut être utilisée comme indicateurs de la qualité des avoirs de la banque et signaler une possible détérioration de sa situation financière. Il s'agit notamment des ratios de « prêts improductifs », « d'actifs compromis », de « dispositions spécifiques » pour les pertes sur les prêts, et de « prêts radiés » sur le total des encours. Une hausse tendancielle ou soudaine de ces ratios peut indiquer une détérioration de la qualité des actifs causée par un relâchement des normes de crédit ou d'une dégradation des conditions macroéconomiques (ou les deux), ainsi que des chocs régionaux et sectoriels.
- **Rentabilité** : Cette mesure synthétique de la performance peut être affectée par les évolutions du marché de gros et de la concurrence du marché du détail, traduites dans la « marge nette d'intérêt ». En outre, une brusque hausse du montant des « créances irrécouvrables et douteuses » peut compromettre la rentabilité. Le rendement des actifs et la rentabilité des fonds propres visent à livrer des indicateurs de l'efficacité de la banque dans l'utilisation respective de ses actifs et de ses fonds propres.
- **Financement et liquidité** : Un ratio élevé des « dépôts sur les encours » (ou engagements de financement) peut révéler le bon financement d'une banque, tandis qu'un faible ratio peut signaler sa vulnérabilité à un choc sur son bilan causé par un dérèglement du marché des capitaux. Une part élevée du « financement de gros de cours terme par rapport à l'ensemble des engagements de financement de gros » peut indiquer l'exposition d'une banque à un risque de liquidité potentiel. Un ratio élevé de « financement offshore sur le total des engagements de financement » peut exposer la banque à une évolution des conditions du marché international. Le ratio « liquidité/actif »¹⁵ offre une indication des liquidités disponibles pour satisfaire les demandes d'espèces prévues et non prévues.

¹⁵ Les liquidités désignent les billets et pièces, l'or en lingots, les dépôts détenus auprès des banques de détail et des établissements de dépôt agréés, ainsi que les titres détenus émis par les administrations publiques, administrations centrales d'emprunt et établissements de dépôts agréés.

**Tableau 1. Principaux indicateurs bancaires (en milliards d'Ariary, sauf indications
contraires)**

PRINCIPAUX INDICATEURS BANCAIRES					
		banque		banque	
		Période la plus récente	Il y a un an	Période la plus récente	Il y a un an
Total des actifs	MGA				
Classement	n°				
Niveau suffisant de fonds propres					
Ratio fonds propres/Actifs pondérés en fonction des risques	%				
Ratio fonds propres/Actifs	%				
Composition et qualité des actifs					
Prêts et avances nets/Actifs totaux					
Répartition sectorielle des prêts					
Commerce					
Industries extractives et manufacturière					
Production agricole					
BTP					
Transports et communications					
Prêts en devises/Total des prêts	%				
Prêts improductifs bruts (NPL)/Prêts bruts	%				
Prêts improductifs nets de provision/Fonds propres	%				
Risques importants/Fonds propres totaux	%				
Bénéfices et rentabilité					
Revenus d'intérêt (net)	MGA				
Revenus hors intérêt	MGA				
Bénéfice avant impôt	MGA				
Bénéfice après impôt	MGA				
Rendement des actifs	%				
Rentabilité des fonds propres	%				
Marge nette d'intérêts	%				
Dépenses hors intérêts/Revenus bruts	%				
Charges de personnel/Dépenses hors intérêts	%				
Revenus commerciaux et commissions perçues/Revenus totaux	%				
Liquidité					
Ratio liquidité/Actifs totaux	%				
Liquidité/Total des engagements de court terme	%				
Total des prêts/Dépôts des clients	%				
Engagements en devises/Total des engagements	%				

Annexe 2. Indicateurs de concentration

Raisons de l'intégration des principaux types d'indicateurs dans le Tableau 2 et le Tableau 3:

- **Encours par secteur.** Les secteurs des ménages et des entreprises sont les principaux déterminants des variations de l'activité économique. La forte concentration de prêts consentis par une banque à l'un de ces secteurs peut l'exposer à un choc sectoriel. Cet effet peut également se produire dans le sens inverse, lorsqu'une banque en difficulté fortement exposée à un secteur spécifique peut induire de véritables effets économiques ou amplifier le cycle économique.
- **Encours et dépôts par zone géographique.** Une banque régionale (ou petite banque) est plus susceptible qu'une grande banque d'enregistrer une forte concentration de ses encours et dépôts dans un ou deux États. Une banque dans cette situation risque davantage en cas de choc spécifique à un État. À l'inverse, une banque régionale en difficulté peut exercer de réels effets économiques dans des régions et États particuliers. Le manquement d'une banque pourrait avoir de gros effets sur l'activité économique réelle dans l'/les État(s) exposé(s) même si la part nationale des prêts et dépôts de la banque est faible.
- **Encours de crédit aux entreprises par montant.** Il n'existe pas de données directes concernant les prêts consentis par les banques aux petites et grandes entreprises, mais les données par montant livrent une valeur de remplacement indiquant l'incidence systémique d'une banque sur les petites et moyennes entreprises (PME) par exemple
- **Total des encours de crédit par industrie et dépôts par secteur.** Un choc industriel ou sectoriel est susceptible de peser sur une banque fortement exposée, soit via une forte concentration d'encours de prêts et de bons de l'industrie en question soit via une forte concentration de dépôts détenus pour le compte de ce secteur. Cet effet pourrait s'amplifier lorsque la banque également présente une forte concentration de risque de crédit dans un État où une industrie domine l'activité économique. Même si une banque est petite par rapport au système, son manquement peut avoir une incidence disproportionnée sur des industries ou secteurs particuliers. Les dépôts de différents secteurs présentent souvent un éventail de caractéristiques de liquidité, les dépôts effectués par les entreprises apparaissant généralement comme un risque de fuite accru.
- **Volume des opérations de change.** L'incapacité d'une institution financière à fonctionner sur les marchés financiers risque d'y provoquer une instabilité et ainsi de susciter des problèmes à l'économie dans certaines circonstances. Le marché de changes toutefois est considérablement moins concentré que le marché de la banque de détail.

Tableau 2. Indicateurs de concentration – Actifs

INDICATEURS DE CONCENTRATION – ACTIFS					
	Banque			Système	
	Montant en milliards MGA	Variation annuelle en %	Part en % du système	Montant en milliards MGA	Var. annuelle en %
Actifs					
Encours par secteur					
Entreprises					
Ménages					
Institutions financières					
Gouvernement					
Encours par zone géographique					
Encours par secteur					
Commerce					
Industries extractives et manufacturières					
Production agricole					
BTP					
Transports et communications					

Tableau 3. Indicateurs de concentration – Engagements

INDICATEURS DE CONCENTRATION – ENGAGEMENTS					
	Banque			Système	
	Montant en milliards MGA	Variation annuelle en %	Part en % du système	Montant en milliards MGA	Var. annuelle en %
Engagements					
Dépôts par secteur					
Entreprises					
Ménages					
Institutions financières					
Gouvernement					
Dépôts par zone géographique					
Volume des opérations de changes					

Annexe 3. Descriptif des termes et conditions de la garantie du Gouvernement

1. Nature de l'instrument

Il s'agit d'un acte visant à établir une garantie du gouvernement pour certains engagements d'une banque.

2. Objet de l'instrument

Cet instrument peut être requis lorsque l'intervention du Gouvernement apparaît comme nécessaire pour rétablir la confiance à l'égard de telle ou telle banque en difficulté, et lorsque la confiance peut être restaurée en fournissant une garantie précise à la banque concernant ses engagements éligibles (au bilan et hors bilan).

Les instruments connexes sont :

- les approbations du Gouvernement par le Ministre chargé des Finances et du Budget ;
- une autorisation de crédit budgétaire, si nécessaire pour la confiance des créanciers; et
- une contre-garantie signée par la banque en faveur du Gouvernement.

À considérer : la question de savoir si l'acte doit être aussi simple que possible, pour donner toute certitude aux créanciers quant aux instruments et programmes précis qui sont garantis. Les règles, les garanties et les autres conditions peuvent faire l'objet d'une annexe.

3. Émetteur de l'instrument

Le Ministère chargé des Finances et du Budget sera la partie représentant le Gouvernement dans le présent acte.

4. Porteur et/ou bénéficiaire de l'instrument

La banque dont les engagements seront garantis en vertu de cet acte est la contrepartie à l'acte.

Les créanciers de la banque sont les bénéficiaires.

Dans des circonstances très limitées, les filiales de la banque ou les personnes détentrices d'engagements hors bilan de la banque seraient également contreparties à cet acte. Dans ce cas, les créanciers désignés de ces entités seraient également les bénéficiaires.

5. Montant en MGA couvert par l'instrument

Le montant des engagements potentiellement couverts par la garantie ne peut être quantifié au moment où la décision prend effet. Toutefois, la banque rendra compte des engagements couverts par la garantie au début. Les engagements couverts par la garantie seront de temps à autres communiqués au titre des obligations de la banque en matière d'établissement de rapports.

6. Type, nature et commission de la garantie spécifique

Pour tous les engagements éligibles de la banque, la garantie doit être inconditionnelle, contraignante et irrévocable.

La commission de garantie à payer par la banque peut être négociée. Toutefois, cette commission devrait correspondre vraisemblablement à un pourcentage du total des engagements garantis. Dans certains cas, la commission de garantie peut prendre la forme d'actions (ordinaires ou privilégiées) offertes par la banque au Gouvernement lorsqu'un versement en espèces peut ne pas être approprié pour des raisons liées au marché ou autres.

7. Dates correspondantes pour la demande ou l'émission

Les dates clés correspondent au commencement et à la fin du délai de garantie spécifique des engagements éligibles de la banque. Ces dates peuvent correspondre à :

- la date de début de couverture des engagements éligibles de la banque ;
- la date de fin de la garantie spécifique, et quand et comment le Gouvernement préciserait cette date. Il pourrait s'agir d'une date spécifiée ou de la fin d'une opération déterminée (recapitalisation), ou bien d'une durée déterminée après l'annonce par le Gouvernement de son intention de résilier la garantie.

8. Conditions suspensives à l'émission ou à l'exécution de l'instrument

- BFM informe le Gouvernement qu'une garantie spécifique apparaît comme nécessaire pour des raisons d'ordre prudentiel ;
- Le CSF informe le Gouvernement que la banque revêt une importance systémique dans le contexte du moment ;
- La banque livre des informations concernant ses engagements du moment, la structure des échéances, et toute autre information que le Gouvernement (informé par BFM) estime nécessaires.

9. Déclarations et garanties

La banque déclare et garantit que :

- elle a livré toutes les informations majeures pouvant intéresser la décision du Gouvernement d'accorder la garantie spécifique, qu'elle n'a pas dissimulé d'informations importantes et n'a pas communiqué d'informations fausses ou trompeuses ;
- les administrateurs/le Conseil d'Administration sont investis des pouvoirs voulus pour veiller à ce que l'acte ait force exécutoire sur la banque pour offrir valablement une contre-garantie au Gouvernement;
- lorsque l'acte mentionne l'exécution d'un paiement, l'émission d'actions ou la réalisation d'autres opérations par la banque, les administrateurs ou le Conseil d'Administration sont

habilités à exécuter le paiement, à émettre les actions de même catégorie ou type et à faire réaliser les actions ou les opérations correspondantes.

Le Gouvernement déclare et assure que :

- Il a procédé à toutes les approbations internes voulues pour conclure en bonne et due forme la garantie spécifique ;
- Il ne refusera pas de garantir un nouvel engagement de la banque (ou de ses filiales) satisfaisant aux critères visés par ledit instrument.

10. Droits offerts au bénéficiaire ou au porteur de l'instrument

Droits de la banque :

- Si le Gouvernement est informé d'un nouvel engagement comptabilisé par la banque, et si l'engagement satisfait aux spécifications/contraintes visées dans cet instrument, l'engagement sera couvert par la garantie définie ;
- En toute hypothèse, si le Gouvernement est informé d'un nouvel engagement et ne refuse pas de garantir l'engagement par écrit dans [un délai déterminé], la banque a le droit de traiter l'engagement tel que couvert par la garantie définie.

Droits des bénéficiaires ou créanciers de la banque :

- Droit à la garantie apportée par le Gouvernement de leurs instruments admissibles durant la période de garantie (du commencement à sa résiliation) ;
- Ce droit n'est pas affecté par l'incapacité de la banque à acquitter la commission de garantie (il est à noter que le non-paiement peut entraîner d'autres conséquences pour celle-ci).

11. Obligations du bénéficiaire ou du porteur de l'instrument

Obligations de la banque :

- Acquitter de la commission de garantie [*mensuellement, à terme échu*] ;
- Payer tous les frais, taxes et dépenses encourus par le Gouvernement, sauf mention écrite contraire du Gouvernement ;
- Satisfaire aux exigences ou restrictions du Gouvernement portant sur la mention de la garantie du Gouvernement, telles que notifiées par écrit à la banque de temps à temps (pourvu que ces exigences ou restrictions ne contreviennent pas à l'une quelconque des dispositions du droit des services financiers ni aux règles de cotation);

Obligations des bénéficiaires ou créanciers de la banque :

Cette section énonce les étapes à observer par les créanciers en vue de faire une réclamation au titre de la garantie spécifique.

Durant la période de garantie, le droiy doit être payé selon les termes et conditions de leur instrument sur présentation écrite des informations suivantes :

- déclarer détenir l'instrument admissible et préciser le montant dû au titre de l'instrument (joindre les documents correspondants) ;
- déclarer avoir fait une réclamation en vue d'être remboursés auprès de la banque et n'avoir pas été remboursés durant le [nombre spécifié] de jours ouvrables;
- déclarer, lors de l'encaissement du versement au titre de la garantie spécifique, céder au Gouvernement leurs droits et avantages procurés par l'instrument.

12. Avantages à la disposition de l'émetteur de l'instrument

Le Gouvernement a droit aux avantages suivants :

- contre-garantie exécutée par la banque en faveur du Gouvernement ;
- demande et obtention auprès de la banque de l'information voulue afin que celle-ci se conforme aux obligations fixées par le Gouvernement en matière de responsabilisation et d'établissement des rapports ;
- paiement par la banque des frais, dépenses et taxes raisonnablement encourus par le Gouvernement en rapport avec la garantie spécifique ;
- paiement de la commission de garantie telle que spécifiée et définie dans l'acte ;
- droit à un dédommagement sous forme de paiement, d'engagement contraignant, de distribution d'actions ou autres, en cas de manquement de la banque à une garantie ou une déclaration, ou en cas de défaillance ;
- droit de refuser d'accepter des engagements au titre de la garantie spécifique (par écrit) lorsque l'engagement ne satisfait pas aux critères d'admissibilité visés dans l'acte.

13. Obligations de l'émetteur de l'instrument

Le Gouvernement a les obligations suivantes :

- Inclure de nouveaux engagements dans la garantie au titre de l'acte lorsque les engagements satisfont aux critères d'éligibilité fixés par l'acte ;
- confirmer, s'il y a lieu, l'acceptation de nouveaux engagements au titre de l'acte par écrit ;
- effectuer un paiement au titre de la garantie spécifique dans les meilleurs délais si un créancier fait une demande de remboursement selon les exigences fixées dans l'acte ;

- communiquer de temps en temps le montant total des engagements couverts par cet acte [et signaler tous les six mois le montant total des engagements au Parlement.] ;
- remplir les autres obligations contenues dans l'acte.

14. Clauses financières, critères d'éligibilité à la garantie spécifique et commission de garantie

Les clauses financières peuvent inclure :

- l'accord de la banque de ne pas accroître son profil de risque au-dessus du niveau existant sans un accord du Gouvernement/BFM. Ce risque peut être évalué par BFM ou via la mention de la notation de la banque, le calcul du montant de ses engagements par le marché, ou d'autres indicateurs similaires du marché. Il peut être possible d'appuyer cette clause et de l'appliquer en obligeant BFM à conduire une évaluation [hebdomadaire/ mensuelle] du niveau de risque de la banque.
- s'il y a lieu, le Gouvernement peut exiger la conclusion d'autres clauses financières ou opérationnelles, concernant les niveaux minimums d'emprunts ou les marchés cibles convenus.
- toutefois, la décision d'exiger ces clauses doit toujours être mise en balance avec la capacité de la banque de restaurer la confiance du marché à long terme.
- si les clauses sont trop restrictives ou onéreuses, ou bien si elles donnent l'impression que la banque est incapable de saisir les occasions commerciales (en raison d'objectifs de prêts aux petites entreprises onéreux, par exemple), elles peuvent peser sur la confiance des marchés dans la rentabilité de long terme de la banque.

Liste indicative d'engagements éligibles qui seraient couverts par la garantie spécifique,
notamment :

- créances privilégiées garanties et créances subordonnées assorties d'une échéance de moins de [trois ou cinq] années ;
- tout engagement hors bilan que BFM estime nécessaire au fonctionnement continu de la banque.

Commission de garantie :

- Comme principe de base, la commission doit être calculée en référence au montant total des engagements garantis en vertu de l'acte ;
- Le niveau ou pourcentage appliqué aux engagements totaux pourrait être fixé en référence à la notation de la banque ou à la notation de l'instrument spécifique ;
- La banque est tenue d'acquitter la commission de garantie tous les mois, à terme échu.

15. *Clauses relatives à la communication des informations inhérentes à l'instrument (s'il y a lieu)*

Clauses relatives à la communication des informations par la banque :

- communiquer [toutes les semaines] au Gouvernement, selon le modèle demandé, le montant total des engagements garantis aux termes du présent acte, une ventilation par programmes et/ou types d'instruments, ainsi que toute autre information que le Gouvernement serait raisonnablement fondé à demander pour honorer ses obligations.
- si la banque est informée de tous changements majeurs sur sa situation financière ou sur ses engagements garantis, en aviser le Gouvernement par écrit dans les meilleurs délais [dans un délai de 10 jours ouvrables].
- communiquer de temps en temps toutes informations raisonnablement nécessaires demandées par le Gouvernement ou BFM pour évaluer les conditions du marché et définir une date de sortie appropriée de la garantie spécifique.

Clauses relatives à la communication de l'information par le Gouvernement :

- communiquer [tous les six mois] au Parlement le montant total garanti aux termes du présent acte.

16. *Cas de défaillance et conséquences d'autres manquements (le cas échéant)*

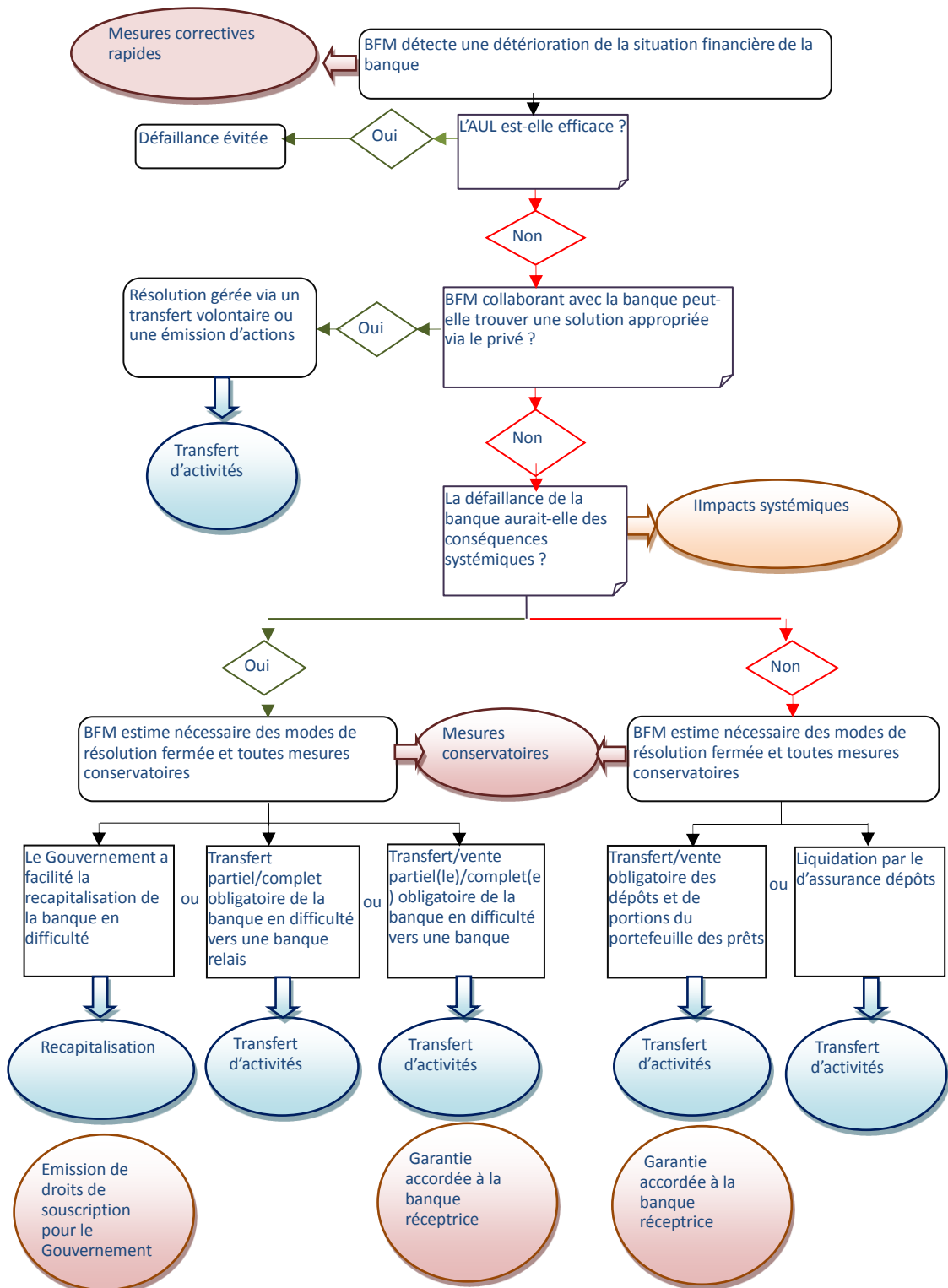
- Le calendrier du retrait par le Gouvernement des accords de garantie constitue la question la plus importante aux termes de l'acte.
- Un « cas de défaillance » au sens commercial de l'expression ne semble pas être un élément à retenir dans la mesure où la garantie spécifique s'applique à une banque qui est, ou risque d'être, en difficultés financières.

17. *Recours disponibles en cas de défaillance (le cas échéant)*

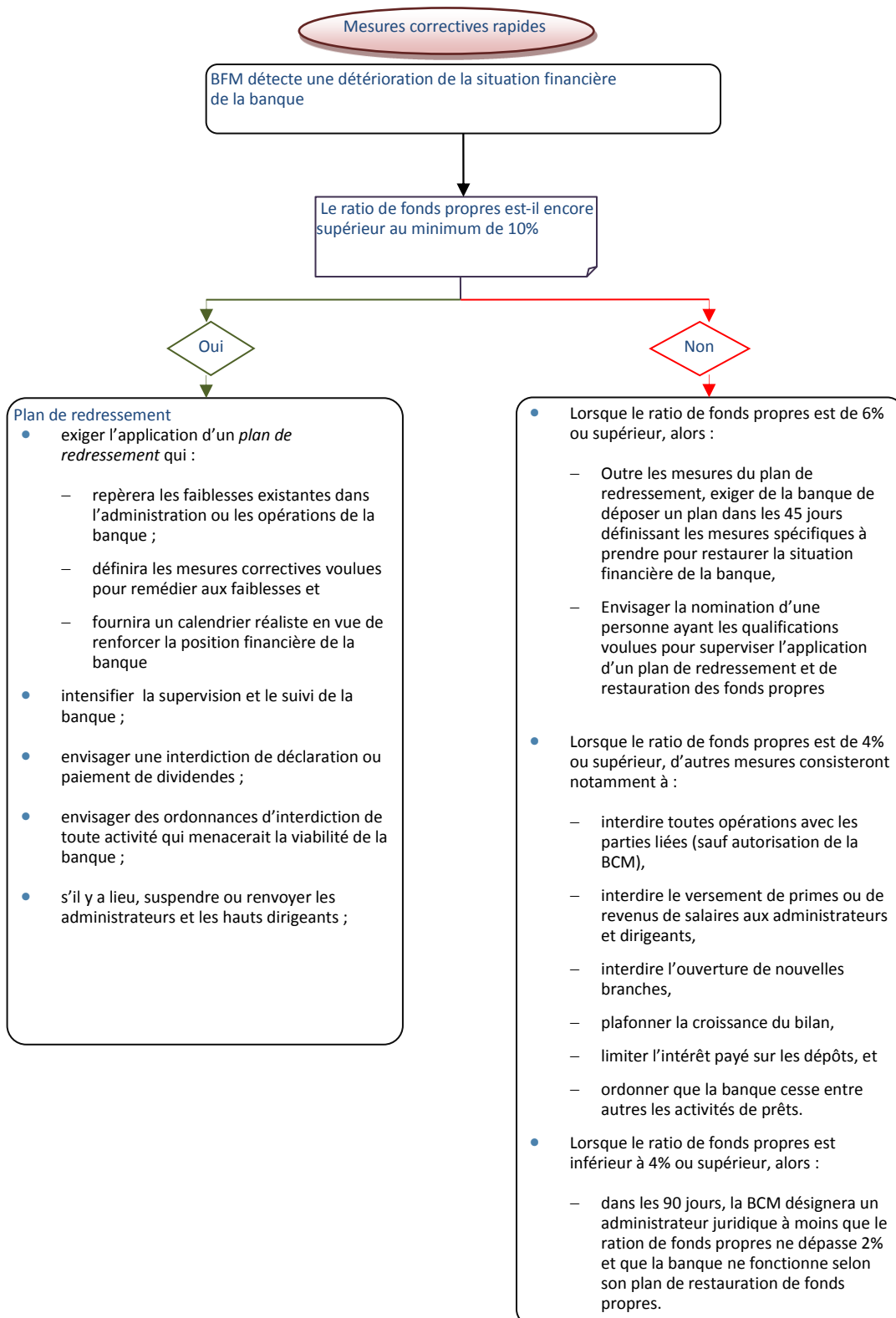
Obligations de la banque en cas de défaillance ou de manquement à une garantie/déclaration :

- La banque pourrait être tenue d'indemniser le Gouvernement pour les pertes ou dépenses (raisonnablement) occasionnées ;
- D'autres solutions pourraient consister dans : la conclusion par la banque d'autres accords contraignants pouvant être mis à exécution par ordonnance de tribunal ; le droit pour le Gouvernement d'accroître la commission de garantie pour une période de temps limité ou durant le délai de garantie; ou, dans les circonstances voulues, l'obligation pour la banque d'émettre des actions privilégiées, des droits spéciaux étant accordés au Gouvernement.

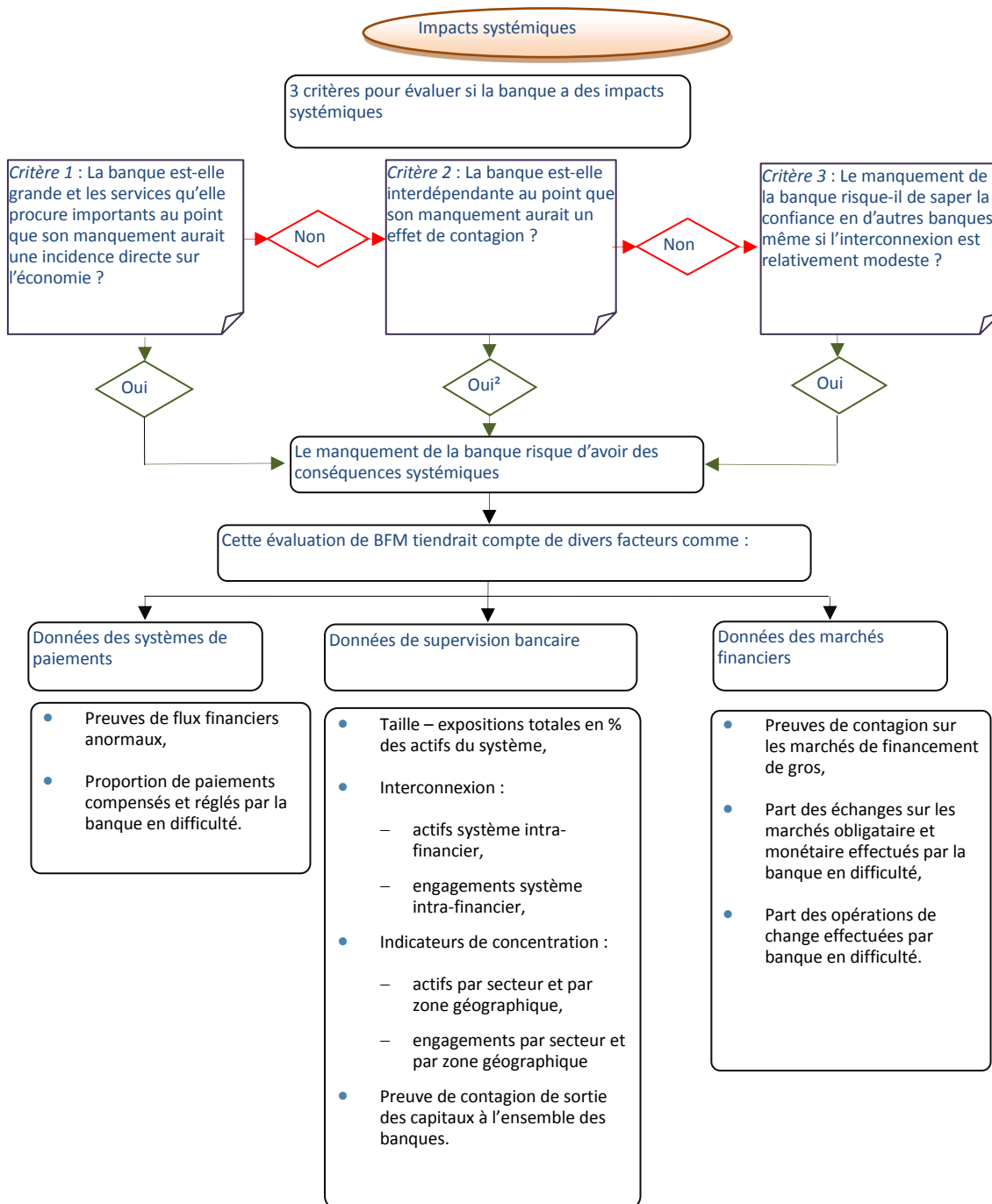
Annexe 4. Aperçu de la succession d'événements dans la gestion d'une banque en difficulté



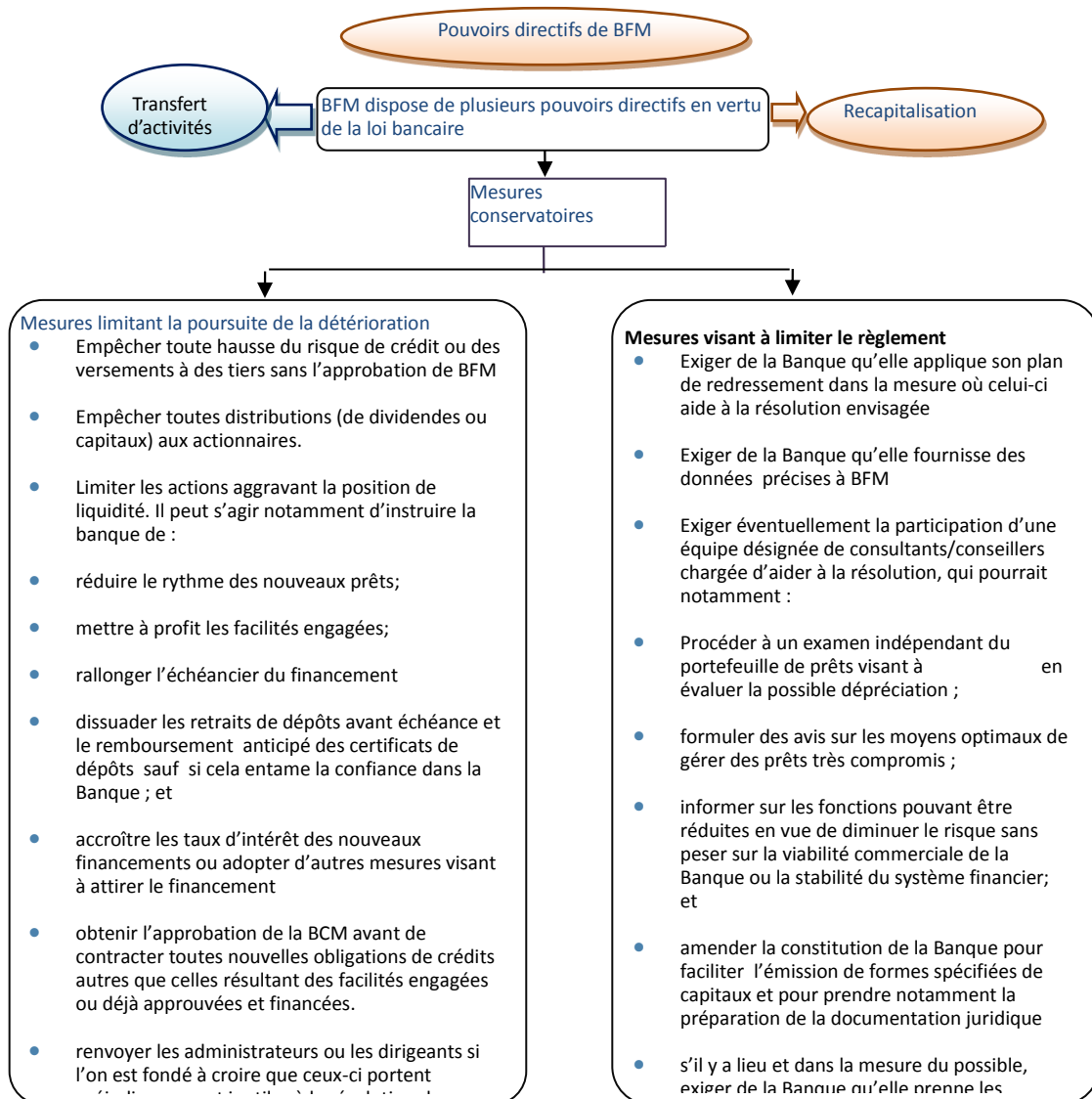
1. Mesures correctives rapides



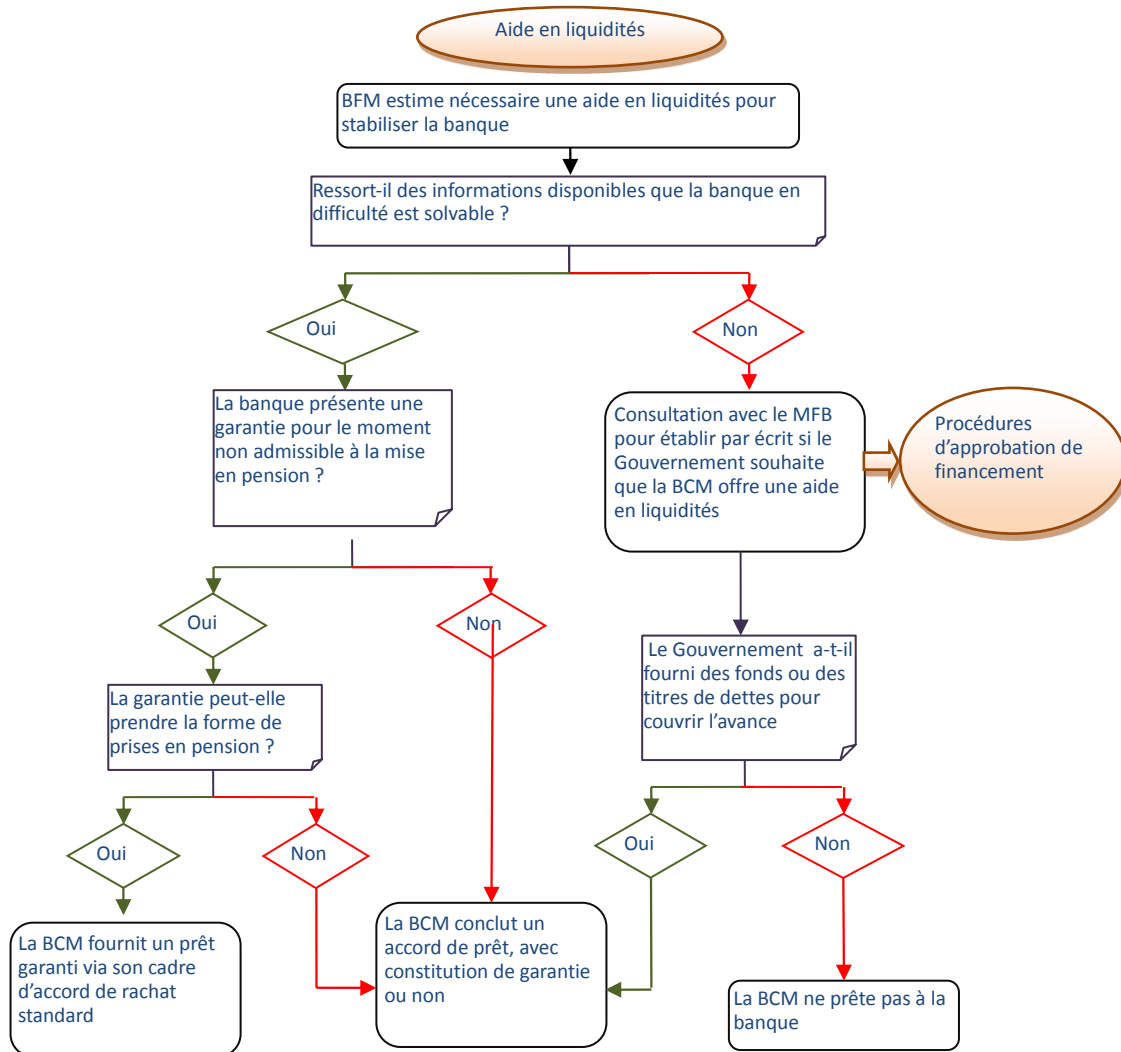
2. Impacts systémiques



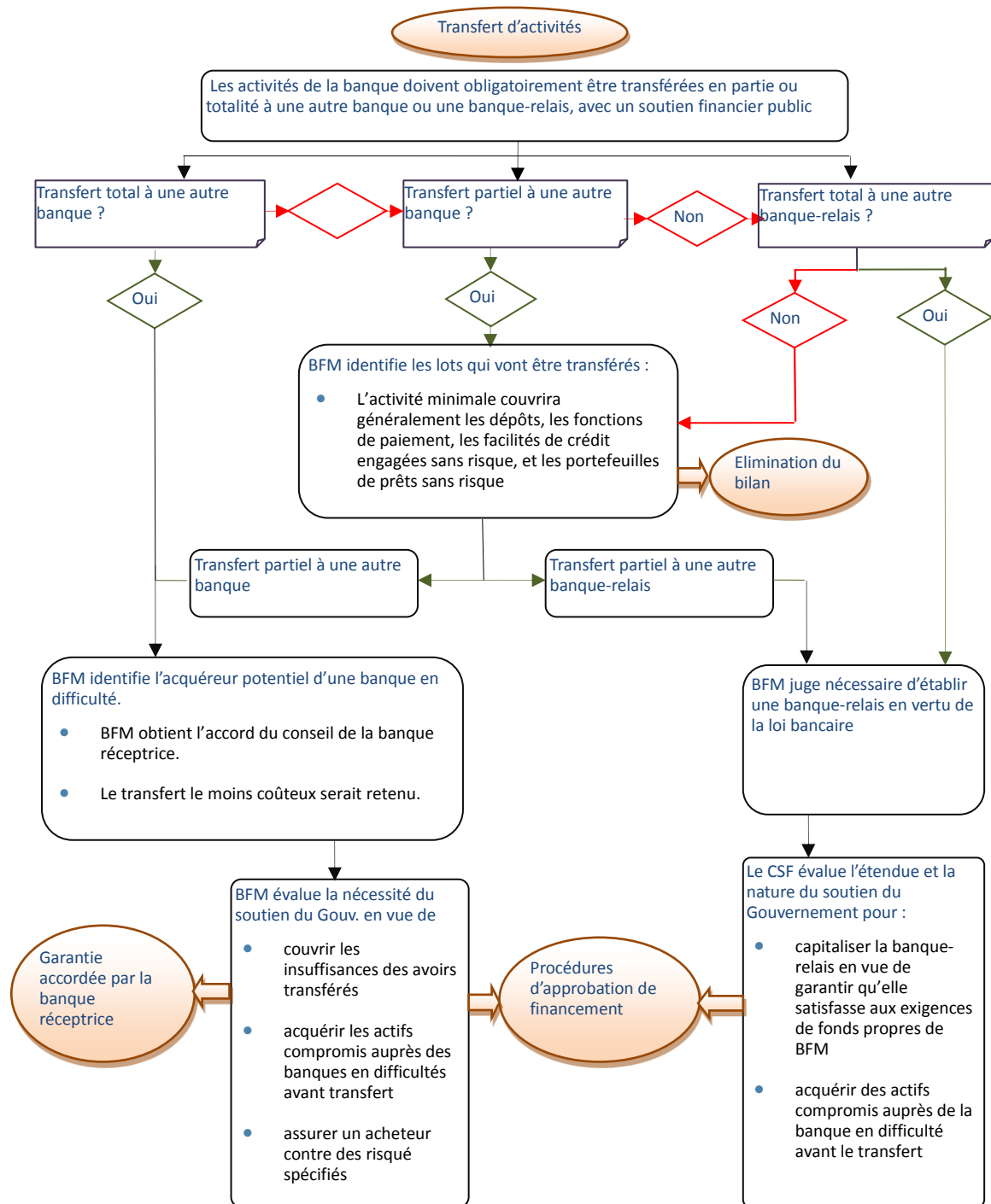
3. Pouvoirs directifs de BFM



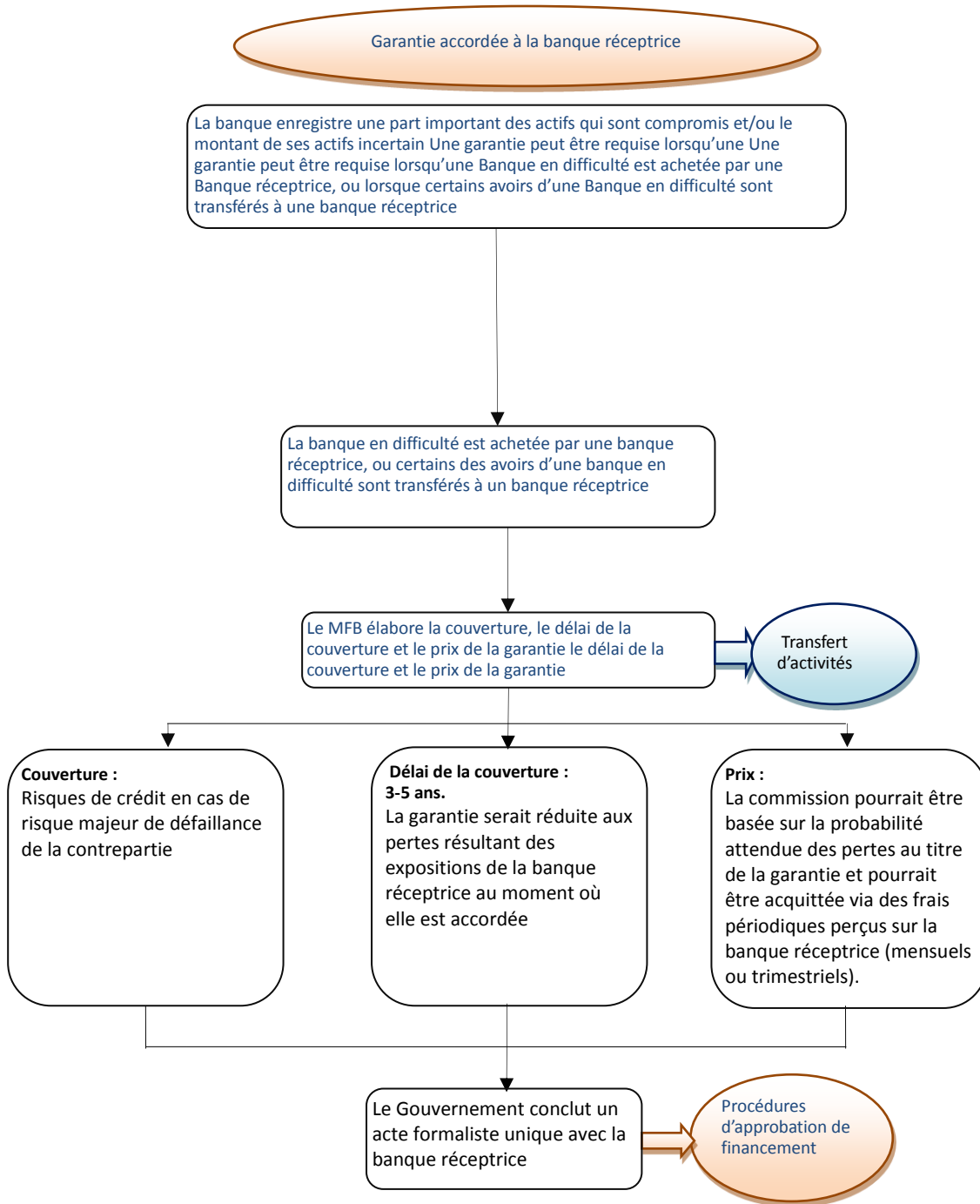
4. Aide en liquidités



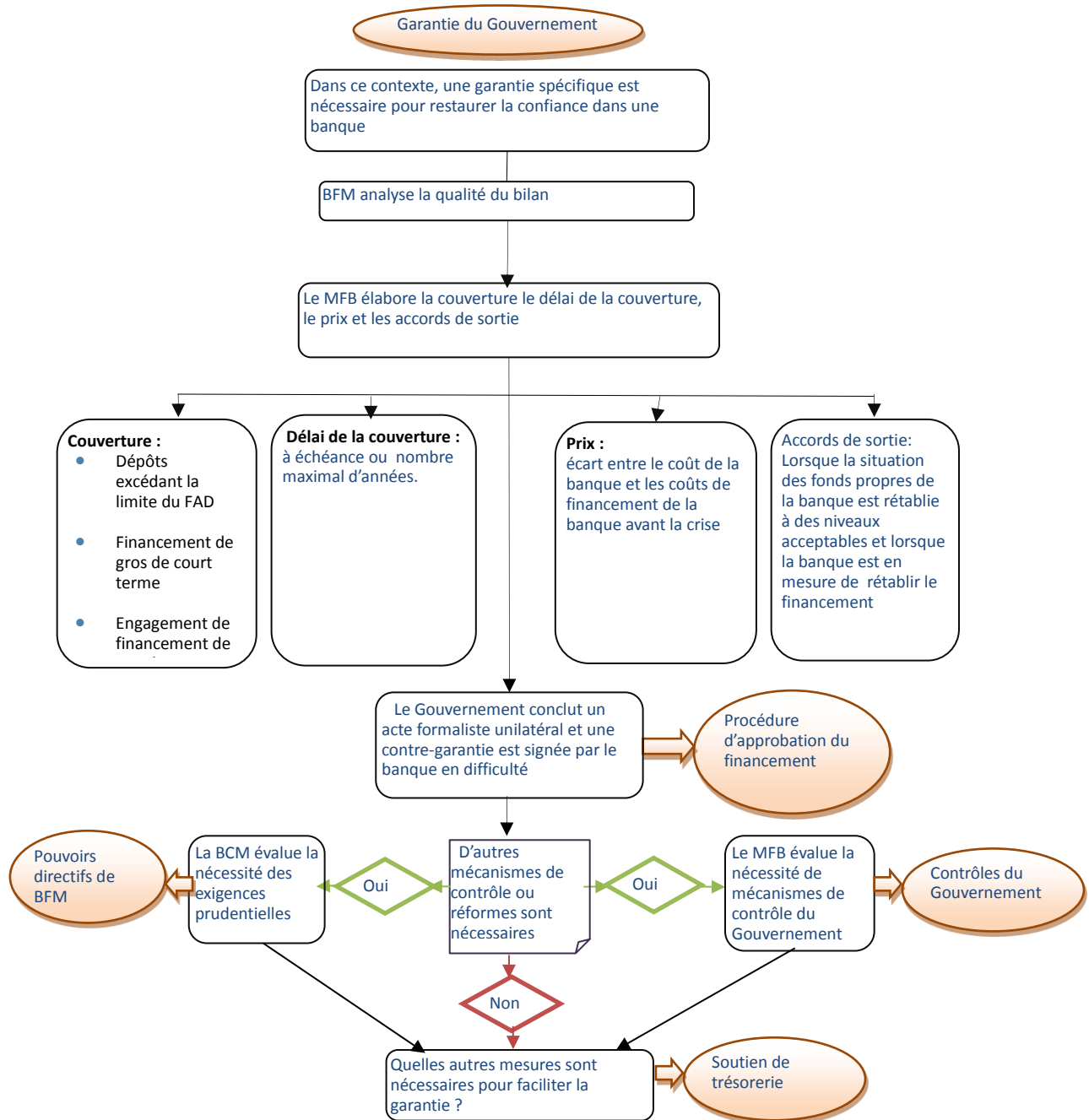
5. Transfert d'activités



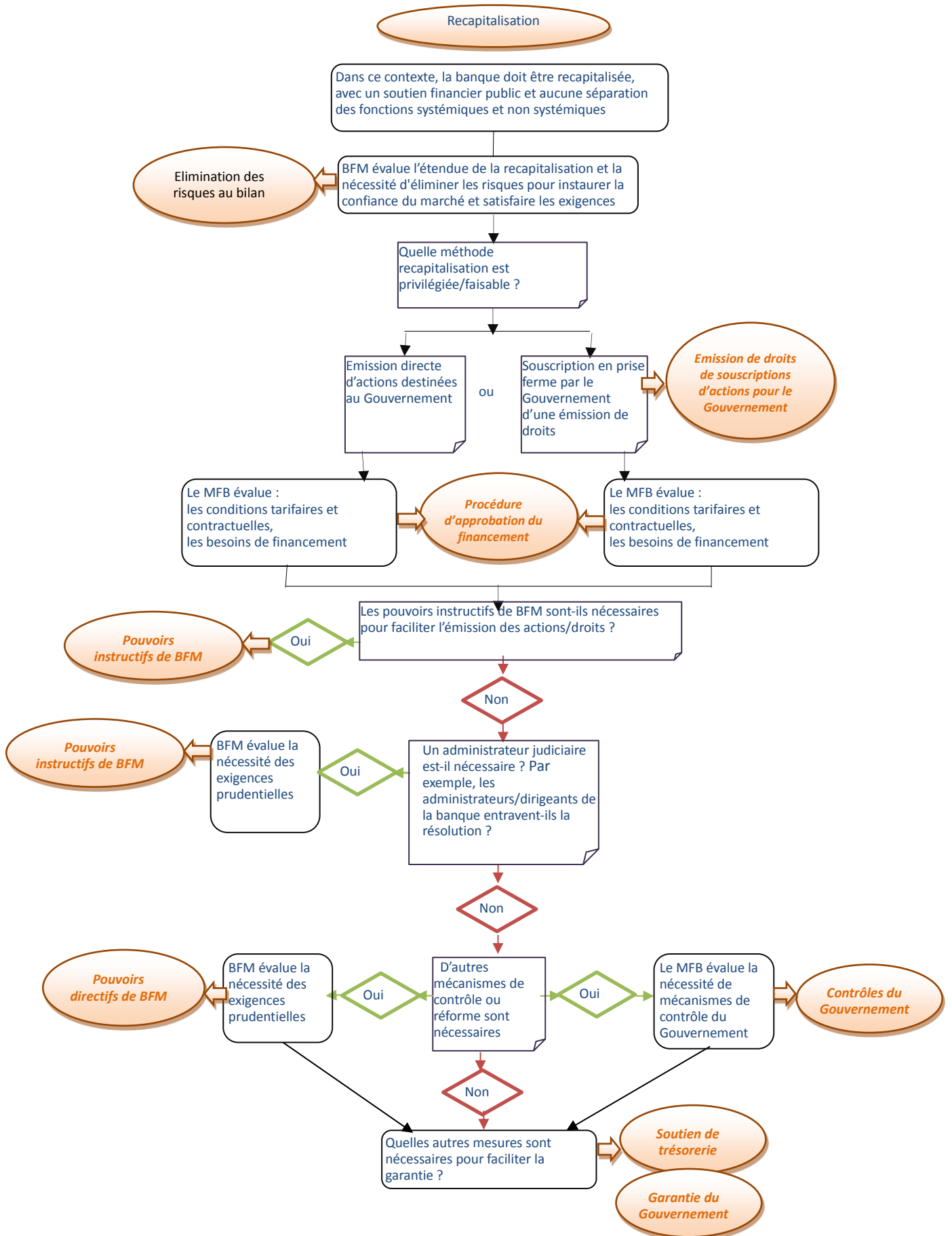
6. Garantie accordée à la banque réceptrice



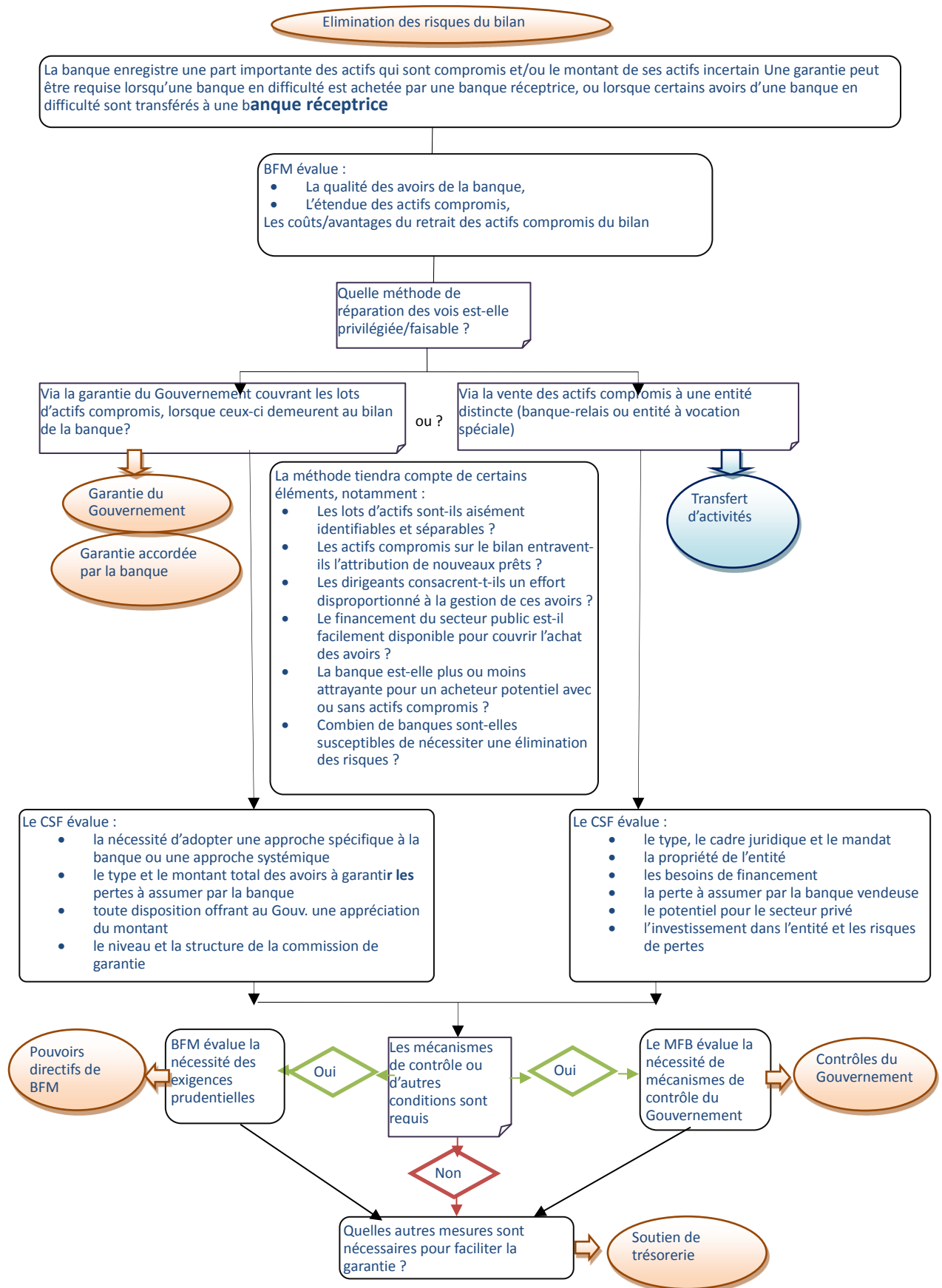
7. Garantie du Gouvernement



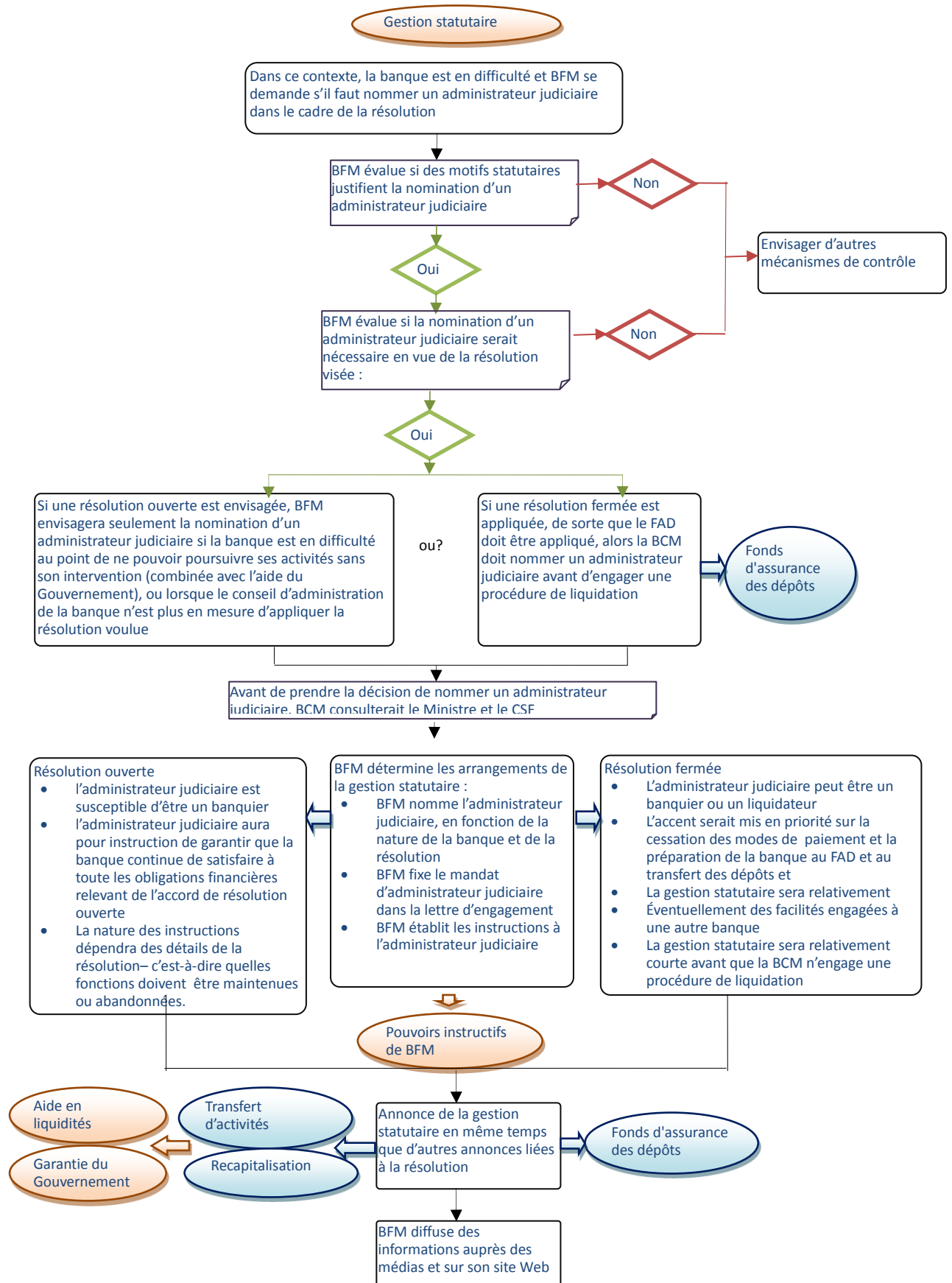
8. Recapitalisation



9. Elimination des risques au bilan



10. Gestion statutaire



11. Contrôles du Gouvernement

