



Trop importantes pour être ignorées

S. Raihan Zamil

LES mesures gouvernementales sans précédent prises durant la crise économique mondiale pour soutenir des établissements financiers jugés trop gros pour faire faillite soulignent le rôle crucial des grandes institutions d'importance systémique dans le développement des économies nationales et pour la stabilité du système financier.

Ces mesures, qui comprenaient la garantie par l'État des dettes bancaires, des injections de capitaux et l'assainissement des bilans bancaires, étaient considérées comme nécessaires parce que l'on craignait que la faillite d'une institution d'importance systémique n'affecte gravement l'économie réelle ou n'entraîne une perte de confiance dans le système financier, voire les deux. Le renflouement de grandes sociétés d'importance systémique a suscité un débat sur l'ensemble des mesures de réglementation, de contrôle et de redressement à appliquer aux institutions «trop grosses pour faire faillite».

Le présent article examine la majorité des questions et des arbitrages complexes que les décideurs politiques doivent intégrer pour évaluer les réformes liées à la surveillance des banques d'importance systémique (BIS). Il répertorie également une série de solutions pratiques ayant trait à deux dimensions essentielles du débat, à savoir la *prévention des crises* (amélioration de la réglementation et du contrôle des BIS) et leur *règlement* (meilleure façon de soutenir les

BIS ou de les laisser faire faillite). L'opportunité d'inclure les sociétés financières non bancaires dans le champ des «institutions d'importance systémique» fait l'objet d'un autre débat, plus vaste et dont il n'est pas question ici.

Que faire?

Les décideurs chargés d'élaborer les politiques concernant les banques trop grosses pour faire faillite doivent également tenir compte de l'aléa moral, c'est-à-dire de l'hypothèse que le sauvetage des BIS en difficulté puisse encourager leur expansion et gommer certaines conséquences des comportements à risque (voir encadré). Toutefois, étant donné que la décision de sauver une institution s'impose de toute façon lorsqu'il existe un risque de dommages plus importants pour l'économie, la priorité est dès lors de savoir comment instaurer des mesures incitant les BIS à la prudence et quelles politiques formuler pour que les BIS et leurs actionnaires aient à rendre des comptes, tout en minimisant l'impact d'une faillite sur les intéressés qui n'y sont pour rien.

Toutes les autorités nationales doivent concevoir leur cadre de surveillance des BIS à la lumière des besoins spécifiques de leur pays. Plusieurs grandes économies, en liaison avec des organismes de normalisation internationaux, ont émis des propositions. Pour bien des aspects, parvenir à un consensus dans chaque pays et au niveau international sera une gageure.

La surveillance des banques d'importance systémique est à revoir

Néanmoins, certaines questions se posent à tous les décideurs et toutes les autorités de réglementation, quel que soit le pays :

- comment définir une BIS?
- les BIS doivent-elles satisfaire à des normes de réglementation et de contrôle plus strictes que les autres banques; le cas échéant et compte tenu des arbitrages nécessaires, quelles devraient être ces normes?
- peut-on élaborer des politiques permettant aux BIS en difficulté de faire faillite tout en limitant les effets de ces faillites sur l'économie réelle et la stabilité financière?

Définir les institutions systémiques

Les autorités doivent trouver une définition exploitable du terme «*banque d'importance systémique*». Ce statut devrait-il être fonction du montant des actifs ou des dépôts d'une banque, de la complexité de ses activités, de son rôle de contrepartie dans les transactions sur dérivés ou de quelque autre indicateur? Il est probable, en outre, que ce qui fait d'une banque un établissement clé du système en période normale peut changer en période de crise. Si cela se vérifie, en fonction de quoi les autorités désignent-elles les banques devant satisfaire à des règles et à des critères de contrôle plus stricts? Il faudrait, au minimum, que les responsables nationaux identifient un noyau dur composé de banques jugées d'importance systémique *en*

toutes circonstances, qu'ils leur appliquent des normes de réglementation et de contrôle plus exigeantes qu'aux autres et qu'ils reconnaissent la difficulté de savoir, avant une crise, quels sont les groupes bancaires de taille plus modeste qui pourraient avoir une importance systémique en période de turbulences.

Prévention des crises

Les autorités devront adopter une série complète de mesures de prévention pour améliorer la réglementation et le contrôle des BIS. Il s'agira, notamment, de durcir les règles de fonds propres et de liquidité, de relever les normes de gestion des risques, de restreindre les activités à risque, d'améliorer la gouvernance au sein des conseils d'administration des BIS, de définir des programmes de rémunération prudents et de renforcer le contrôle intégral des groupes bancaires.

Les autorités doivent imaginer des mesures plus strictes des fonds propres et de la liquidité des BIS. Juste avant la crise, les positions des BIS en termes de fonds propres et de liquidité semblaient solides en raison de l'essor rapide des activités très risquées, de la hausse des prix des actifs et de la possibilité de s'adresser aux marchés pour trouver des sources de financement intéressantes. Une fois que la crise a éclaté, ces amortisseurs se sont révélés illusoire quand les conséquences financières des stratégies périlleuses des BIS sont apparues au grand jour. En matière de fonds propres

Le problème de l'aléa moral

Depuis le début de la crise actuelle, les gouvernements se sont surtout attachés à préserver la stabilité du système financier et à atténuer les effets néfastes sur l'économie en général, laissant de côté les craintes traditionnellement suscitées par l'aléa moral, c'est-à-dire par l'éventualité que les aides publiques accordées aux très grandes banques en faillite n'encouragent les établissements d'importance systémique à prendre plus de risques, semant ainsi les graines de crises financières plus graves, suivies de renflouements encore plus coûteux.

Mais il est possible que le problème de l'aléa moral soit surestimé. Son impact éventuel sur les prises de risques de deux des acteurs clés des renflouements *les cadres dirigeants et les actionnaires* n'est peut-être pas très différent de l'effet observable dans une banque en faillite qui n'est pas considérée comme importante pour le système. Pour le troisième acteur clé, les créanciers bancaires, on peut plus vraisemblablement plaider qu'il est possible de réduire l'aléa moral en leur réservant, dans le cadre du renflouement d'une banque d'importance systémique (BIS), le même traitement que lors de la faillite d'un établissement sans importance systémique. Toutefois, on peut se demander si ces créanciers sont réellement en mesure de contrôler et de modifier la prise de risques d'une BIS.

Quand les pouvoirs publics renflouent une BIS, certains membres de la direction sont mis à la porte et les actionnaires voient la valeur de leur investissement diluée par les sommes que l'État injecte pour éviter le naufrage. Dans les autres établissements, que l'on laisse faire faillite, tous les dirigeants perdent leur emploi et les pertes subies par les actionnaires sont définitives. Bien qu'il soit légitime de se demander si ces disparités de traitement sont justifiées, la question qui se pose est de savoir si elles incitent les dirigeants et les actionnaires des BIS à agir de manière moins responsable que leurs homologues des autres banques. Étant donné que les cadres dirigeants et les actionnaires des BIS renflouées par l'État partagent les désagréments à des degrés divers et que les

conséquences pour leur réputation sont incalculables (surtout pour les dirigeants), l'aléa moral ne semble pas contribuer de manière significative à influencer sur la prise de risques des BIS. À l'avenir, il est probable que leur goût pour le risque prendra essentiellement la forme d'une focalisation excessive sur les profits à court terme et les pressions exercées par les actionnaires pour doper au maximum les cours boursiers. Or ces pressions concurrentielles s'exercent de façon endémique dans toute économie de marché et sont *indépendantes* de la question de l'aléa moral.

Pour ce qui est des *créanciers* (porteurs des titres d'emprunt), l'écart de traitement entre ceux des BIS et les autres est disproportionné. Lorsque les pouvoirs publics viennent au secours d'une BIS, les créanciers sont rarement contraints de partager les pertes. La qualité de leur signature est même souvent rehaussée par l'intervention de l'État. Quand la banque en faillite n'est pas une institution d'importance systémique, les créanciers subissent presque toujours des pertes significatives. De plus, le principal objectif des créanciers est d'obtenir le remboursement de leur encours, ce qui n'est pas précisément la priorité des dirigeants et des actionnaires, davantage soucieux de maximiser les bénéfices et les cours boursiers. Par conséquent, les politiques de réduction de l'aléa moral concernent surtout les créanciers, qui devraient en être les cibles prioritaires.

Néanmoins, on ne sait pas dans quelle mesure exacte le traitement réservé aux créanciers peut réellement modifier la prise de risques au sein des BIS. La crise financière mondiale a montré que les acteurs qui avaient accès en temps réel à des informations exclusives, à savoir les gestionnaires de risques, les contrôleurs internes et externes et les autorités de réglementation, n'étaient pas en mesure de limiter les prises de risques excessives dans les BIS. Pourquoi les créanciers, qui ne disposent que d'informations connues de tous seraient-ils plus efficaces? Cela ne signifie pas que les autorités ne devraient pas tenter d'instaurer des incitations et des politiques de nature à encourager cette surveillance, mais il faut être réaliste quant à son utilité et ses limitations.

et de liquidité, il faut donc fixer des règles plus prudentes pour les BIS que pour les autres banques et introduire des normes de fonds propres anticycliques pour limiter une croissance excessive quand la conjoncture est favorable et permettre une meilleure absorption des chocs en période difficile. L'une des principales difficultés sera de définir les seuils appropriés en termes de fonds propres et de liquidité, alors que les règles de comptabilité et de provisions pour créances douteuses, les cadres d'exploitation, les structures de financement et la définition du terme «actif liquide» varient selon les pays. La diminution de l'endettement (c'est-à-dire l'accroissement des fonds propres) et l'augmentation des actifs liquides figurant au bilan des BIS se traduiront par une contraction des volumes prêtés et empruntés, mais c'est la contrepartie explicitement consentie d'un système financier plus stable.

Bien que le relèvement des normes de fonds propres et de liquidité permette d'atténuer l'effet d'événements imprévus en temps de crise, la première ligne de défense face à l'instabilité financière est le renforcement des normes et pratiques de gestion des risques au sein des BIS. La gestion des risques englobe les ressources humaines, les procédures et les systèmes utilisés par une BIS pour surveiller son exposition au risque. L'importance et l'autorité de cette fonction doivent être rehaussées au sein des BIS pour que chacune ait la volonté et la capacité de limiter les prises de risque excessives, en particulier en période faste. Qui plus est, les BIS doivent satisfaire à des exigences plus strictes que les autres établissements pour que leurs systèmes et pratiques de gestion des risques soient en rapport avec leur taille, leur complexité et leur rôle dans l'économie.

Toutefois, l'augmentation des volants financiers et une gestion plus performante des risques ne suffiront pas à empêcher une nouvelle crise systémique liée aux activités à haut risque. La crise financière mondiale a prouvé que la prise de risques excessifs par les BIS peut être catastrophique et qu'il n'existe aucun dispositif de protection intégré pour les limiter. *Les autorités devraient donc fixer un seuil (exprimé en pourcentage des fonds propres) au-delà duquel les activités à haut risque seraient interdites.* Il sera peut-être difficile de définir ce que sont des activités à haut risque et de fixer un seuil quantitatif approprié, mais l'imposition de limites mathématiques est le seul moyen concret de réduire la menace que font peser sur le système financier les «actions collectives» des BIS, c'est-à-dire la course d'une banque à la maximisation des profits et de la valeur actionnariale conduisant les autres banques à prendre des risques inconsidérés.

L'inefficacité du contrôle exercé par les conseils d'administration des BIS, qui n'ont pas fixé ni fait respecter de seuil de tolérance du risque, a été l'une des causes fondamentales de la crise financière. Les administrateurs n'ayant pas l'expertise technique requise et n'exerçant leur activité qu'à temps partiel, il leur était difficile d'assurer un suivi des risques. Il faut donc que les autorités de réglementation *introduisent des critères de compétence et d'honorabilité plus stricts pour les administrateurs de BIS.* Elles devraient exiger que tous occupent leur poste à plein temps et que la majorité d'entre eux aient les compétences techniques nécessaires pour comprendre et contrôler de grandes institutions au fonctionnement complexe.

L'une des missions essentielles des conseils d'administration est de concevoir des systèmes de rémunération qui récompensent les résultats à long terme et favorisent une gestion avisée des risques. La crise financière a révélé que les rémunérations pratiquées encourageaient la prise de risques excessifs et récompensaient les

bénéfices à court terme au détriment de la viabilité à plus long terme. Pour remédier au problème, les autorités de réglementation devraient élaborer, et les conseils d'administration adopter, des *normes prudentes de rémunération dans le secteur bancaire.* Elles prévoiraient qu'un pourcentage important des primes soit payé sous forme d'actions conférant des droits ultérieurs, que les primes soient liées aux objectifs de résultats et au respect des principes prudentiels et que leur versement soit strictement subordonné à l'adéquation des ratios de fonds propres. Les primes des courtiers doivent être calculées sur la base des gains réalisés et non des gains virtuels estimés à la valeur du marché. De surcroît, l'évaluation des politiques de rémunération devrait faire partie intégrante de la mission de surveillance qui incombe aux autorités de réglementation du secteur bancaire.

Enfin, le durcissement des règles, l'amélioration de la gestion des risques et le renforcement de la surveillance par les administrateurs doivent *s'appuyer sur un contrôle intégral fiable.* Les grandes BIS tendent à multiplier les activités (banque, crédits à la consommation, titres, assurances, gestion patrimoniale, titrisation, etc.) au sein du siège social et dans les filiales et sociétés sœurs du holding. Le contrôle intégral se concentre sur l'évaluation du profil de risque au niveau du groupe ou du holding et non pas au niveau des différentes filiales. Le contrôle intégral doit être renforcé, qu'il s'inscrive dans le cadre d'un dispositif unitaire regroupant l'ensemble des autorités de tutelle du secteur financier ou qu'il soit assuré par différents organismes surveillant une activité en particulier (banque, titres ou assurance, par exemple). Il faut un cadre juridique clair fondé sur des règles facilitatrices ainsi que des méthodologies de contrôle et des capacités techniques appropriées, l'objectif étant d'évaluer les profils de risque globaux des BIS et d'intervenir suffisamment en amont.

Se préparer au pire

La surveillance des grandes institutions consiste principalement à se préparer à la «mort» ou à l'«expérience de mort imminente» d'une BIS. Les autorités doivent établir un plan les aidant à déterminer si une BIS donnée peut déposer son bilan et à minimiser le cas échéant les dommages causés à l'économie réelle et au système financier dans son ensemble.

Le plan en question doit prévoir un mécanisme permettant la liquidation ordonnée de la BIS. Cela implique d'autoriser un organisme gouvernemental à reprendre temporairement le groupe bancaire en faillite et de laisser les activités se poursuivre jusqu'à ce que l'entité puisse être liquidée, méthodiquement restructurée puis, éventuellement, cédée. Pour faciliter la liquidation progressive, les autorités doivent recueillir des informations sur l'organigramme des BIS et tenir à jour un inventaire des actifs et des principales contreparties dans chaque entité juridique du groupe. La résorption ordonnée des déséquilibres ne devrait pas passer par un renflouement des actionnaires. Lorsque les pouvoirs publics considèrent qu'une société d'importance systémique n'est plus solvable, la part des actionnaires devrait être supprimée. Qui plus est, la haute direction de la banque concernée devrait être remplacée par des responsables nommés par l'État (et issus du secteur privé). L'organisme gouvernemental chargé du dossier devrait aussi être expressément habilité à geler le versement des primes contractuelles dues aux cadres dirigeants. Il faut également déterminer — et c'est là un point plus délicat à trancher — si les créanciers et les gros déposants

clients des banques en faillite devront être associés aux pertes, dans quelle mesure et de quelle façon.

Pour les cas où les activités de la BIS en faillite seraient provisoirement reprises, il faudrait des *règles indiquant explicitement qui doit être payé en premier et quel est le montant minimal de pertes à imputer aux créanciers* (investisseurs institutionnels et, éventuellement, gros déposants particuliers dont les dépôts ne sont pas garantis). De cette façon, le problème de l'aléa moral serait atténué car les intervenants du marché connaîtraient les règles du jeu dès le départ.

Les BIS pourraient être tenues de contribuer à un *fonds de règlement* qui servirait à compenser une partie des sommes engagées par l'État pour les maintenir en activité en cas de faillite. Ces contributions devront être calculées à l'avance afin d'être versées par toutes les BIS, et pas seulement les « survivantes ». Un système de fonds préfinancé éviterait en outre tout problème de procyclicité lié aux appels à contribution lancés après une faillite, au moment où d'autres BIS peuvent avoir besoin de liquidités pour renforcer leur assise financière. Ces versements dissuaderaient les institutions tentées de grossir suffisamment pour être considérées comme des institutions d'importance systémique.

Pour que les responsables clés puissent faire usage de leur pouvoir d'intervention dans les BIS, ils ne doivent pas craindre d'être poursuivis, que ce soit par les propriétaires initiaux, les organismes de surveillance officiels, les opérateurs du marché ou d'autres acteurs. *Les décideurs doivent donc bénéficier d'une protection juridique claire*, faute de quoi les instances chargées de la réglementation et du contrôle risquent d'hésiter à prononcer des jugements tranchés sur le sort des BIS, sachant que les délais impartis sont souvent très courts et que la complexité des variables ne permet pas d'avoir des réponses claires.

Les autorités devraient revoir leur inclination à considérer que certaines banques sont peut-être trop grosses pour faire faillite. La philosophie sous-jacente devrait être la suivante : *bien que certaines banques soient trop grosses pour faire l'objet d'une liquidation immédiate, aucune banque n'est « trop grosse pour faire faillite »*. Cette nuance subtile pourrait déboucher sur une démarche d'acceptation de la faillite et de ses conséquences (fin de la prise en compte des intérêts des actionnaires et perte

de valeur de la part détenue par les créanciers), l'impact des faillites sur le système financier et le secteur réel devant tout de même rester au centre des préoccupations.

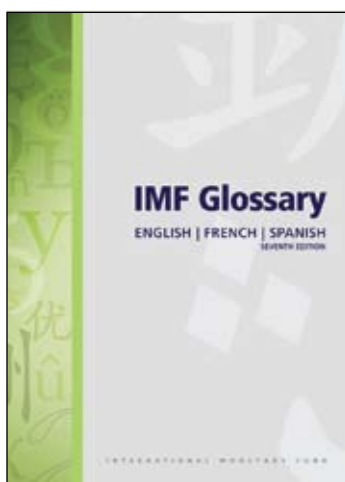
Les leçons de la crise

L'une des leçons de la crise qui donne le plus à réfléchir est à quel point la sécurité et la solidité du système bancaire mondial dépendaient des appréciations d'une poignée de BIS et de leurs autorités de tutelle et le fait qu'il n'existait pas de filets réglementaires limitant explicitement les prises de risques excessives.

Les pratiques de réglementation et de contrôle qui ont bénéficié aux BIS bien davantage qu'à toute autre catégorie de banques étaient fondées sur la conviction que les modèles de risque des BIS et leur « saine gestion des risques » étaient fiables, que les autorités de réglementation devaient exercer un contrôle basé sur les risques et que la discipline du marché faisait son œuvre. Mais le rôle central des BIS dans la crise suggère que leurs points forts supposés, tels que les économies d'échelle, l'accès aux marchés de gros, les produits innovants et le recours à des pratiques sophistiquées de gestion des risques, sont en réalité les principales sources de risque systémique en période de turbulences.

Une question connexe se pose, celle de savoir si les avantages inhérents aux BIS compensent les coûts que la société doit supporter quand elles font faillite (concours des contribuables, contraction significative du crédit, instabilité financière, etc.). Tant qu'il y aura des BIS, toute solution durable au problème des banques trop importantes pour faire faillite passera par l'instauration de limites réglementaires plus intrusives et plus prudentes et nécessitera que les autorités de surveillance soient davantage disposées et aptes à prendre tôt des mesures correctives, dans le cadre d'un système fiable de contrôle intégral. Si l'on veut que le dogme de la « banque trop importante pour faire faillite » disparaisse définitivement de notre vocabulaire, ce qui serait souhaitable, le travail de prévention doit se doubler d'un régime de faillite crédible imposant la discipline du marché aux dirigeants, aux actionnaires et aux créanciers des BIS. ■

S. Raihan Zamil est Conseiller du FMI auprès de la Banque centrale d'Indonésie, chargé de la politique et du contrôle bancaires.



Glossaire du FMI : anglais–espagnol–français

Services linguistiques du Fonds monétaire international

La septième édition du Glossaire du FMI : anglais–espagnol–français contient plus de 4.000 entrées très utiles pour les traducteurs de documents du FMI. Le corps de ce glossaire comprend des termes qui s'utilisent fréquemment dans les domaines de la macroéconomie, de la monnaie et de la banque, des finances publiques, de la fiscalité, de la balance des paiements, des statistiques, de la comptabilité et du développement économique. Les appendices contiennent une liste des unités monétaires des pays, un organigramme du FMI et des index en français et en espagnol.

49 dollars EU 2007. 507 pages (broché)

ISBN 978-1-58906-645-8. Code de référence : GLOEA2007001

Pour obtenir davantage d'informations ou pour commander, voir www.publications@imf.org.