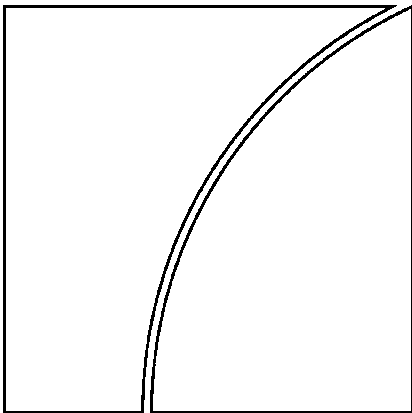


**Comité de Bâle sur le Contrôle
Bancaire**

**Association internationale des
Assureurs-Dépôts**



**Principes fondamentaux en vue de
l'établissement de régimes efficaces
d'assurance-dépôts**

Juin 2009



BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS



Pour toute demande de publications ou pour des compléments/changements à la liste de diffusion, veuillez vous adresser à :

Banque des Règlements Internationaux
Presse et communication
CH-4002 Bâle, Suisse

Courriel : publications@bis.org
Fax : +41 61 280 9100 et +41 61 280 8100

© Banque des Règlements Internationaux, 2009. Tous droits réservés. De courts extraits peuvent être reproduits ou traduits sous réserve que la source en soit citée.

ISBN : 92-9131-790-X (version imprimée)
ISBN 92-9197-790-X (en ligne)

SOMMAIRE

Synthèse	4
Développements	9
Avant-propos et objectifs.....	9
Principes fondamentaux et conditions préalables.....	10
Conditions préalables	11
Principes fondamentaux : explications et lignes d'orientation.....	12
Annexe : références	24

Principes fondamentaux en vue de l'établissement de régimes efficaces d'assurance-dépôts

Synthèse

Avant-propos et objectifs

1. Le Rapport du Forum de Stabilité Financière consacré au renforcement de la résilience des marchés et des institutions (avril 2008) souligne que les événements ayant eu lieu au cours des récentes turbulences financières internationales illustrent l'importance que revêt l'existence de dispositifs efficaces d'indemnisation des déposants. Le rapport souligne la nécessité de s'accorder sur un ensemble de principes internationaux en vue de l'établissement de régimes efficaces d'assurance-dépôts.

2. En juillet 2008, le Comité de Bâle sur le Contrôle Bancaire (*Basel Committee on Banking Supervision* – BCBS) et l'Association internationale des assureurs-dépôts (*International Association of Deposit Insurers* – IADI) ont coopéré pour élaborer des Principes Fondamentaux internationalement acceptés en utilisant comme base les Principes Fondamentaux de l'IADI en vue de l'établissement de régimes efficaces d'assurance-dépôts. Un groupe de travail conjoint a été mis en place pour élaborer ces Principes Fondamentaux à soumettre à l'examen et à l'approbation du BCBS et de l'IADI. Ce groupe de travail était constitué de représentants du « Crossborder Bank Resolution Group » (CBRG) du BCBS et du « Guidance Group » de l'IADI. Les Principes Fondamentaux qui suivent en constituent le résultat.

Principes Fondamentaux et conditions préalables

3. Les décideurs ont le choix entre plusieurs formules de protection des déposants et de contribution à la stabilité du système financier. L'assurance-dépôt explicite est privilégiée par rapport aux autres alternatives telles que la protection implicite. Un régime d'assurance-dépôts clarifie les obligations des autorités envers les déposants (ou, s'il s'agit d'un système privé, envers ses membres) ; il limite l'étendue des décisions discrétionnaires, garantit la confiance du public, contribue à réduire le coût des faillites bancaires et peut offrir aux différents pays un processus ordonné destiné à traiter les faillites de banque et à en financer le coût.

4. L'introduction ou la réforme du régime d'assurance-dépôts sera plus efficace si le système bancaire d'un pays est sain et si son environnement institutionnel est sûr. Afin d'être crédible et d'éviter des distorsions pouvant entraîner un aléa moral, un régime d'assurance-dépôts doit s'inscrire dans un filet de sécurité du système financier bien construit, dûment conçu et bien mis en œuvre. Un tel filet de sécurité financier comprend habituellement une réglementation et une surveillance prudentielles, un prêteur en dernier ressort et une assurance-dépôts. La répartition des pouvoirs et responsabilités entre les acteurs du filet de sécurité est une question de choix politique et dépend de la situation propre à chaque pays.

5. Un régime d'assurance-dépôts ne vise pas à traiter, tout seul, les faillites bancaires importantes de portée systémique ni une « crise systémique ». Dans de telles circonstances, tous les acteurs du filet de sécurité du système financier doivent travailler ensemble de manière efficace. En outre, le coût de traitement des faillites systémiques ne doit pas être à la charge exclusive du régime d'assurance-dépôts mais également supporté par d'autres entités, notamment l'État.

6. Les Principes Fondamentaux reflètent et visent à couvrir un large éventail de circonstances, situations et structures selon les pays. Ils sont conçus comme un cadre volontaire tendant à instaurer des pratiques efficaces d'assurance-dépôts ; les autorités nationales sont libres de mettre en place les mesures complémentaires qu'elles considèrent nécessaires pour y parvenir dans leurs juridictions. Ils n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble des besoins et situations spécifiques à chaque système bancaire ; au contraire, ces situations spécifiques seront mieux appréhendées dans le cadre des lois et dispositifs nationaux existants, en fonction des objectifs de politique générale et du rôle assigné au régime d'assurance-dépôts.

7. Un régime efficace d'assurance-dépôts doit être fondé sur un certain nombre de caractéristiques ou de conditions préalables. Celles-ci, presque toutes indépendantes du régime d'assurance-dépôts, ont néanmoins un impact direct sur lui. Elles incluent :

- une évaluation permanente de l'économie et du système bancaire ;
- une bonne gestion des entités constituant le filet de sécurité du système financier ;
- une réglementation et une surveillance prudentielles rigoureuses ; et
- un système juridique ainsi qu'un régime comptable et d'informations bien développés.

8. Les 18 Principes Fondamentaux sont classés en dix groupes :

- Fixation des Objectifs (principes 1 et 2) ;
- Mandats et pouvoirs (principes 3 et 4) ;
- Gestion (principe 5) ;
- Relations avec les autres acteurs du filet de sécurité et questions transfrontalières (principes 6 et 7) ;
- Adhésion et couverture (principes 8, 9 et 10) ;
- Financement (principe 11) ;
- Sensibilisation du public (principe 12) ;
- Questions juridiques spécifiques (principes 13 et 14) ;
- Règlement des faillites (principes 15 et 16) ;
- Remboursement des déposants et recouvrement (principes 17 et 18).

Fixation des objectifs

Principe 1 – Objectifs de politique générale : Pour adopter un régime d'assurance-dépôts ou réformer un régime existant, la première étape consiste à préciser les objectifs politiques qui doivent être atteints. Ces objectifs doivent être précisés formellement et bien intégrés dans la conception du régime d'assurance-dépôts. Les principaux objectifs des régimes d'assurance-dépôts consistent à contribuer à la stabilité du système financier et à protéger les déposants.

Principe 2 – Atténuer l'aléa moral : L'aléa moral doit être atténué en veillant à ce que le régime d'assurance-dépôts comporte des caractéristiques de conception appropriées et en recourant à d'autres éléments du filet de sécurité du système financier (cf. Développements, Conditions Préalables, § 16).

Missions et pouvoirs

Principe 3 – Mission : Il est essentiel que la mission de l'assureur-dépôts soit claire et formellement précisée et que les objectifs de politique générale soient compatibles avec les pouvoirs et responsabilités qui lui sont attribués.

Principe 4 – Pouvoirs : Un assureur-dépôts devrait disposer de tous les pouvoirs nécessaires pour exécuter sa mission et ces pouvoirs devraient être précisés formellement. Tous les assureurs-dépôts doivent être dotés des compétences et des moyens nécessaires pour financer les remboursements, conclure des contrats, fixer leur budget d'exploitation, arrêter les procédures, et accéder en temps voulu à des informations exactes afin de s'assurer qu'ils peuvent remplir leurs obligations envers les déposants.

Gouvernement d'entreprise

Principe 5 – Gouvernement d'entreprise : L'assureur-dépôts doit être indépendant sur le plan opérationnel, transparent, responsable et protégé contre toute influence politique ou professionnelle abusive.

Relations avec les autres acteurs du filet de sécurité et questions transfrontalières

Principe 6 – Relations avec les autres acteurs du filet de sécurité : Il convient d'établir un cadre qui assure une étroite coordination et le partage régulier d'informations relatives à certaines banques, entre l'assureur-dépôts et les autres acteurs du filet de sécurité du système financier. Ces informations devraient être exactes et remises en temps voulu (sous réserve de la confidentialité requise). Les accords de partage d'information et de coordination doivent être formalisés.

Principe 7 – Questions transfrontalières : Sous réserve du maintien de la confidentialité, toutes les informations pertinentes devraient être échangées entre les assureurs-dépôts des différents États et, s'il y a lieu, entre les assureurs-dépôts et d'autres acteurs étrangers du filet de sécurité. Dans le cas où plusieurs assureurs-dépôts seraient responsables de l'indemnisation des déposants, il est important de déterminer celui ou ceux qui seront responsables du processus de remboursement. L'assurance-dépôts déjà offerte par le pays d'origine devrait être prise en compte dans la détermination des droits et primes.

Adhésion et couverture

Principe 8 – Adhésion obligatoire : L'adhésion au régime d'assurance-dépôts devrait être obligatoire pour tous les établissements financiers acceptant les dépôts des personnes réputées avoir le plus besoin d'une protection (notamment les particuliers et les petites entreprises) afin de prévenir l'anti-sélection.

Principe 9 – Couverture : Les décideurs devraient définir clairement dans la loi ou la réglementation ce qu'est un dépôt assurable. Le niveau de la couverture devrait être limité mais crédible, et susceptible d'être rapidement déterminé. Il devrait couvrir de manière adéquate la grande majorité des déposants afin d'atteindre les objectifs généraux du régime, et être compatible en interne avec les autres caractéristiques du régime d'assurance-dépôts.

Principe 10 – Passage d'un régime de garantie globale à un régime d'assurance des dépôts à couverture limitée : Lorsqu'un pays décide de passer d'un régime de garantie globale à un régime d'assurance-dépôts à couverture limitée, ou de modifier un régime de garantie globale, la durée de la transition devrait être adaptée au contexte général du pays. La garantie globale, si elle maintenue trop longtemps, peut avoir des conséquences défavorables, notamment en augmentant l'aléa moral. C'est pourquoi les décideurs devraient porter une attention particulière aux attitudes et aux attentes du public pendant la période de transition.

Financement

Principe 11 – Financement : Un régime d'assurance-dépôts doit disposer de tous les mécanismes de financement nécessaires pour garantir le remboursement rapide des créances des déposants, y compris le cas échéant la sécurité garantie par des sources supplémentaires de liquidités. Ce sont les banques qui devraient assumer le coût de l'assurance-dépôts puisque ce sont elles et leurs clients qui en bénéficient directement.

Lorsque les régimes d'assurance-dépôts (ex-ante, ex-post ou hybrides) sont financés par des primes différentielles indexées sur le risque, les critères utilisés pour cette indexation devraient être transparents à l'égard de tous les intervenants. Ces régimes devraient disposer des moyens nécessaires pour gérer les primes de manière appropriée.

Sensibilisation du public

Principe 12 – Sensibilisation du public : Pour qu'un régime d'assurance-dépôts soit efficace, il est essentiel que le public soit informé régulièrement de ses avantages et limites.

Questions juridiques spécifiques

Principe 13 – Protection juridique : L'assureur-dépôts et ses préposés devraient être protégés contre des poursuites motivées par les décisions qu'ils prennent et les actes qu'ils accomplissent de bonne foi dans le cadre de leur mission. Toutefois, ces préposés sont tenus de respecter les règles déontologiques et de prévention des conflits d'intérêts afin de protéger leur propre responsabilité. La protection juridique devrait être définie dans la législation et les procédures administratives, et en tant que de besoin, devrait couvrir les frais de justice mis à leur charge.

Principe 14 – Poursuite des responsables d'une faillite bancaire : Un assureur-dépôts, ou toute autre autorité compétente, devrait avoir le droit de poursuivre en réparation pour dommage les responsables d'une faillite bancaire.

Règlement des faillites

Principe 15 – Détection précoce, intervention et règlement rapides : L'assureur-dépôts devrait participer, au sein du filet de sécurité du système financier, à la détection précoce et au traitement rapide des banques en difficulté. La détermination et la reconnaissance du moment auquel une banque se trouve ou est susceptible de se trouver en grave difficulté financière

doivent s'opérer rapidement et selon des critères bien définis de la part des acteurs du filet de sécurité, agissant de manière indépendante et disposant des pouvoirs requis.

Principe 16 – Processus de règlement efficace : Des processus efficaces de règlement des faillites devraient :

- faciliter l'exécution de ses obligations par l'assureur-dépôts, y compris le remboursement rapide des déposants, de manière exacte et équitable ;
- minimiser les coûts associés au règlement des faillites bancaires et la désorganisation du marché ;
- optimiser les récupérations sur l'actif réalisé ;
- et renforcer la discipline par des poursuites judiciaires à l'encontre des auteurs de négligence ou d'autres fautes.

En outre, l'assureur-dépôts ou quelque autre acteur idoine du filet de sécurité du système financier devrait avoir compétence pour élaborer un mécanisme flexible permettant de préserver les fonctions bancaires cruciales en facilitant l'acquisition des actifs par un organisme approprié et la prise en charge du passif de la banque en faillite notamment afin de maintenir un accès continu des déposants à leurs dépôts ainsi que les activités de compensation et de règlement.

Remboursement des déposants et recouvrements

Principe 17 – Remboursement des déposants : Le régime d'assurance-dépôts devrait donner aux déposants un accès rapide à leurs dépôts garantis. En conséquence, l'assureur-dépôts devrait être notifié, ou au moins informé, suffisamment à l'avance des conditions dans lesquelles un remboursement peut être requis et avoir par avance accès aux informations relatives à chaque déposant. Les déposants devraient avoir un droit légal au remboursement jusqu'à concurrence des limites de couverture et devraient connaître la date et les conditions dans lesquelles l'assureur-dépôts entamera le processus de paiement, le délai dans lequel les paiements auront lieu, si des acomptes ou des paiements échelonnés seront effectués et les limites applicables à l'indemnisation.

Principe 18 – Recouvrement : L'assureur-dépôts devrait recevoir une part du produit provenant du recouvrement des actifs de la banque en faillite. La gestion de ces actifs et le processus de recouvrement par l'assureur-dépôts ou par tout autre opérateur exécutant cette fonction devraient être guidés par des considérations économiques et commerciales.

Développements

Avant-propos et objectifs

1. Le Rapport du Forum de Stabilité Financière consacré au renforcement de la résilience des marchés et des institutions (avril 2008) souligne que les événements ayant eu lieu au cours des récentes turbulences financières internationales illustrent l'importance que revêt l'existence de dispositifs efficaces d'indemnisation des déposants. Le Rapport FSF recommande que : « *Les Autorités conviennent d'un ensemble de principes internationaux en vue de l'établissement de régimes efficaces d'assurance-dépôts. Ces principes devaient tenir compte du fait qu'il peut exister différentes formes de régimes d'assurance-dépôts qui répondent aux objectifs sous-jacents aux principes et qu'en conséquence, ils devraient s'adapter à un large éventail de situations selon les pays. L'élaboration des principes devrait également bien tenir compte du fait que les filets de sécurité s'inscrivent dans un cadre plus large qui inclut le dispositif réglementaire et de surveillance ainsi que des procédures de traitement des établissements en faillite* ».

2. Les Principes Fondamentaux en vue de l'établissement d'un contrôle bancaire efficace élaborés par le Comité de Bâle (octobre 2006) reconnaissent qu'un régime d'assurance-dépôts élaboré avec soin peut améliorer la confiance du public dans le système financier et limiter ainsi la contagion provenant des banques en difficulté ; mais ils ne donnent pas actuellement d'orientations relatives à la constitution de régimes d'assurance-dépôts efficaces.

3. *L'International Association of Deposit Insurers (IADI)* a élaboré un ensemble de Principes Fondamentaux en vue de l'établissement de régimes efficaces d'assurance-dépôts en février 2008¹. Ces Principes visent à améliorer l'efficacité des régimes d'assurance-dépôts et sont fondés sur les recherches et les orientations de l'IADI. Pour les élaborer, l'IADI a largement puisé dans l'expérience pratique de ses membres.

4. En juillet 2008, le Comité de Bâle sur le Contrôle Bancaire (*Basel Committee on Banking Supervision – BCBS*) et l'IADI ont coopéré pour élaborer un ensemble internationalement accepté de Principes Fondamentaux applicables aux Régimes Efficaces d'Assurance-dépôts, en se fondant sur les Principes Fondamentaux de l'IADI. Un groupe de travail conjoint a été mis en place pour élaborer les Principes Fondamentaux qui devraient être soumis à l'examen et à l'approbation du BCBS et de l'IADI ; il était constitué de représentants du « *Crossborder Bank Resolution Group* » (CBRG) du BCBS et du « *Guidance Group* » de l'IADI. Le document qui suit constitue le fruit de ses travaux en ce qui concerne les Principes Fondamentaux et l'ensemble des Conditions Préalables nécessaires à l'institution de régimes efficaces d'assurance-dépôts.

¹ L'IADI a été créée en 2002 en vue de contribuer à mettre en valeur l'efficacité de l'assurance-dépôts en promouvant des lignes directrices et la coopération internationale. Les Principes Fondamentaux de l'IADI ont été élaborés en faveur des pays envisageant d'adopter ou de réformer un régime d'assurance-dépôts.

Principes Fondamentaux et conditions préalables

5. Les décideurs ont le choix entre plusieurs formules de protection des déposants et de contribution à la stabilité du système financier. L'assurance-dépôts explicite est privilégiée par rapport aux autres alternatives telles que la protection implicite². Un régime d'assurance-dépôts clarifie les obligations des autorités envers les déposants (ou, s'il s'agit d'un système privé, envers ses membres) ; il limite l'étendue des décisions discrétionnaires, garantit la confiance du public, contribue à réduire le coût des faillites bancaires et peut offrir aux différents pays un processus ordonné destiné à traiter ces faillites et à en financer le coût³.

6. L'introduction ou la réforme du régime d'assurance-dépôts sera plus efficace si le système bancaire d'un pays est sain et si son environnement institutionnel est sûr. Afin d'être crédible et d'éviter des distorsions pouvant entraîner un aléa moral, un régime d'assurance-dépôts doit s'inscrire dans un filet de sécurité du système financier bien construit, dûment conçu et bien mis en œuvre. Un tel filet de sécurité financier comprend habituellement une réglementation et une surveillance prudentielles, un prêteur en dernier ressort et une assurance-dépôts. La répartition des pouvoirs et responsabilités entre les acteurs du filet de sécurité financier est une question de choix politique et dépend la situation propre à chaque pays.

7. Un régime d'assurance-dépôts ne vise pas à traiter, tout seul, les faillites bancaires importantes de portée systémique ni une « crise systémique ». Dans de telles circonstances, tous les acteurs du filet de sécurité du système financier doivent travailler ensemble de manière efficace. En outre, le coût de traitement des faillites systémiques ne doit pas être à la charge exclusive du régime d'assurance-dépôts mais également supporté par d'autres entités, notamment l'État.

8. Les Principes Fondamentaux reflètent et visent à couvrir un large éventail de circonstances, situations et structures selon les pays. Ils sont conçus comme un cadre volontaire tendant à instaurer des pratiques efficaces d'assurance-dépôts ; les autorités nationales sont libres de mettre en place les mesures complémentaires qu'elles considèrent nécessaires pour y parvenir dans leurs juridictions. Ils n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble des besoins et situations spécifiques à chaque système bancaire ; au contraire, ces situations spécifiques seront mieux appréhendées dans le cadre des lois et dispositifs nationaux existants, en fonction des objectifs de politique générale et du rôle assigné au régime d'assurance-dépôts.

9. Une grande conformité aux Principes Fondamentaux devrait contribuer à la stabilité financière et à l'amélioration de la protection des déposants.

² Il y a protection des dépôts implicite lorsque le public, y compris les déposants et sans doute les autres créanciers, s'attendent à une certaine forme de protection en cas de faillite bancaire. Cette attente existe habituellement en raison de l'attitude passée des gouvernements ou des déclarations faites par ses représentants. La protection implicite n'est, par définition, pas officiellement précisée ; elle ne comporte aucune règle concernant l'éligibilité des dettes bancaires, le niveau de protection fourni ou la forme que prendra le remboursement. Le financement est alors discrétionnaire et dépend souvent de la capacité qu'a le Gouvernement de recourir à des fonds publics.

³ Dans ce document, le terme "banque" désigne tout établissement financier acceptant des dépôts garantis.

Conditions préalables

10. Un régime efficace d'assurance-dépôts doit être fondé sur un certain nombre de caractéristiques ou de conditions préalables. Celles-ci, presque toutes indépendantes du régime d'assurance-dépôts, ont néanmoins un impact direct sur lui. Elles incluent :

- une évaluation permanente de l'économie et du système bancaire ;
- une bonne gestion des entités constituant le filet de sécurité du système financier ;
- une réglementation et une surveillance prudentielles rigoureuses ;
- et un système juridique ainsi qu'un régime comptable et d'informations bien développés.

Lorsque les conditions existantes ne sont pas idéales, il est important de les identifier. Si des mesures correctrices sont nécessaires, elles peuvent être prises avant ou pendant l'adoption ou la réforme du régime d'assurance-dépôts.

11. L'établissement ou la réforme d'un régime d'assurance-dépôts est plus difficile si les questions sous-jacentes relatives à la santé et à la stabilité de l'économie et du système bancaire n'ont pas été traitées. Les décideurs devraient effectuer une analyse de l'environnement économique puisqu'il affecte le système bancaire et influencera l'efficacité du régime d'assurance-dépôts. La solidité du système bancaire devrait être examinée, notamment via une évaluation précise du capital des banques, de leur liquidité, de la qualité du crédit, de leurs politiques et pratiques de gestion du risque, ainsi que de l'étendue des problèmes éventuels. La structure du système bancaire devrait être prise en compte puisque le nombre, le type et les caractéristiques des banques auront des conséquences sur la forme du régime d'assurance-dépôts.

12. Les régimes d'assurance-dépôts ne peuvent pas être efficaces si des lois y afférentes n'existent pas ou si le système juridique est caractérisé par des incohérences. Un cadre juridique bien développé comprend un ensemble de lois régissant les activités économiques, lois relatives notamment au droit des sociétés, de la faillite, des contrats, de la propriété privée et à la protection du consommateur, qui soient appliquées et qui comportent un mécanisme équitable de règlement des litiges. Les facteurs supplémentaires à prendre en compte incluent la capacité du système juridique à permettre le traitement ou la fermeture des banques en difficulté en temps voulu ainsi que des dispositions relatives à la liquidation claire et ordonnée des actifs, au règlement des créances et à la protection juridique des acteurs du filet de sécurité du système financier et de leurs déposés.

13. Une bonne gestion des entités constituant le filet de sécurité renforce l'architecture du système financier et contribue directement à sa stabilité. Les quatre éléments principaux d'une bonne gestion sont :

- l'indépendance opérationnelle,
- la responsabilité,
- la transparence et la communication,
- l'intégrité.

Ces éléments sont d'égale importance et se renforcent les uns les autres.

14. La rigueur de la réglementation et de la surveillance prudentielles impactera directement l'efficacité du régime d'assurance-dépôts. Si la réglementation et la surveillance prudentielles sont fermes, seules des banques viables pourront exercer leurs activités et être membres d'un régime d'assurance-dépôts. Les banques devraient être bien capitalisées et agir de façon sûre et prudente dans la gestion de leurs risques et leurs autres pratiques professionnelles. Les autres caractéristiques incluent un régime efficace de licence ou de charte applicable aux nouvelles banques, des inspections régulières et approfondies,

l'évaluation individuelles du risque ainsi qu'une détection précoce et des interventions rapides en ce qui concerne les banques en difficulté.

15. Des dispositifs sûrs de comptabilité et d'information financière sont nécessaires à l'efficacité du régime d'assurance-dépôts. Des informations exactes, fiables et fournies en temps utile par ces dispositifs peuvent être utilisées par la direction, les déposants, le marché et les autorités afin de prendre toute décision utile quant au profil de risque d'une banque, et améliorer ainsi la discipline de marché, la conformité réglementaire et la surveillance. Un dispositif sûr de comptabilité et d'information financière devrait inclure un corps complet et bien définis de règles reposant sur une large acceptation internationale. Un système d'audit indépendant est nécessaire pour les entreprises de taille importante afin de garantir que les utilisateurs d'informations financières, y compris les banques, s'assurent de façon indépendante que les comptes donnent une vision sincère et exacte de la situation financière de l'entreprise et sont préparés conformément aux principes comptables établis, les commissaires aux comptes étant tenus responsables de leur travail.

16. Un bon filet de sécurité du système financier contribue à la stabilité du système ; toutefois, si sa conception est médiocre, elle peut augmenter les risques, notamment l'aléa moral. L'aléa moral doit non seulement être traité dès la conception même du régime d'assurance-dépôts, mais également être atténué par d'autres éléments du filet de sécurité : ainsi les incitations appropriées à une bonne gouvernance des banques et à une gestion sûre des risques en leur sein, une discipline de marché efficace ainsi qu'une réglementation et une surveillance prudentielles rigoureuses et des lois idoines atténueront le risque de perte grâce au traitement en temps voulu des banques en difficulté. Ces éléments se combinent entre eux et sont encore plus efficaces lorsqu'ils sont utilisés de concert.

Principes Fondamentaux : explications et lignes directrices

Fixation des objectifs

Principe 1 – Objectifs de politique générale : Pour adopter un régime d'assurance-dépôts ou réformer un régime existant, la première étape consiste à préciser les objectifs politiques qui doivent être atteints. Ces objectifs doivent être précisés formellement et bien intégrés dans la conception du régime d'assurance-dépôts. Les principaux objectifs des régimes d'assurance-dépôts consistent à contribuer à la stabilité du système financier et à protéger les déposants.

Explications et lignes directrices

La politique implique généralement le choix d'objectifs et de moyens pour les atteindre dans un contexte spécifique. Les objectifs politiques comprennent normalement des expressions d'intention formelles et informelles et visent à fournir un but et un centre d'intérêt. Ils devraient être exposés formellement, par exemple par une loi ou un préambule de loi.

La protection devrait être centrée sur les déposants qui ne sont généralement pas suffisamment informés pour être en mesure d'évaluer le risque de défaillance de la banque à laquelle ils ont confié leurs dépôts (notamment les particuliers ou les petites entreprises). Ici, l'objectif poursuivi consiste en la protection de ceux qui en ont le plus besoin et qui ne peuvent se permettre de perdre leurs fonds.

Bien que ces objectifs soient les plus visibles et les plus généralement applicables, il en existe d'autres qui sont moins courants ou d'application moins générale, par exemple :

- établir un mécanisme qui fasse supporter aux banques le coût de leur faillite ;
- promouvoir la concurrence au sein du secteur financier en abaissant les barrières concurrentielles ;
- faciliter le passage d'un régime de garantie globale à un régime d'assurance-dépôts à couverture limitée.

Principe 2 – Atténuer l'aléa moral : L'aléa moral doit être atténué en veillant à ce que le régime d'assurance-dépôts comporte des caractéristiques de conception appropriées et en recourant à d'autres éléments du filet de sécurité du système financier (cf. ci-après : Conditions Préalables, § 16).

Explications et lignes directrices

Le problème de l'aléa moral se pose lorsque les banques ou les bénéficiaires de la protection sont incités à prendre des risques exagérés. Ce comportement peut se manifester, par exemple, lorsque les déposants et les autres créanciers sont protégés, ou pensent qu'ils le sont, contre les pertes ou lorsqu'ils croient que les autorités interviendront pour empêcher toute faillite bancaire.

Pour atténuer l'aléa moral, les caractéristiques qui fondent la conception d'un régime d'assurance-dépôts devraient donc inclure :

- une limitation des montants garantis ;
- l'exclusion de certaines catégories de déposants ;
- le recours à des primes différentielles ou indexées sur le risque.

En outre, l'aléa moral peut être atténué par d'autres éléments du filet de sécurité du système financier, notamment par l'incitation à une bonne gouvernance des banques et à une bonne gestion de leurs risques, par une discipline de marché efficace et par un cadre législatif et réglementaire rigoureux concernant la réglementation et la surveillance prudentielles.

Missions et pouvoirs

Principe 3 – Mission : Il est essentiel que la mission de l'assureur-dépôts soit claire et formellement précisée, et que les objectifs de politique générale soient compatibles avec les pouvoirs et responsabilités qui lui sont attribués.

Principe 4 – Pouvoirs : Un assureur-dépôts devrait disposer de tous les pouvoirs nécessaires pour exécuter sa mission et ces pouvoirs devraient être précisés formellement. Tous les assureurs-dépôts doivent être dotés des compétences et des moyens nécessaires pour financer les remboursements, conclure des contrats, fixer leur budget d'exploitation, arrêter les procédures, et d'accéder en temps voulu à des informations exactes afin de s'assurer qu'ils peuvent remplir leurs obligations envers les déposants.

Explications et lignes directrices

La mission d'une organisation est donnée par un ensemble de directives officielles ou une lettre de mission. Il n'existe pas de modèle unique ni d'ensemble de modèles-types qui soient adaptés à tous les assureurs-dépôts. Les régimes implantés dans le monde couvrent un large spectre de formules qui varient de la simple indemnisation (« paybox »), à une vocation la plus vaste assortie de larges pouvoirs et responsabilités tels que ceux qui consistent à minimiser les risques. Une grande variété de combinaisons s'intercale entre ces deux extrêmes.

En règle générale, les systèmes de simple indemnisation se bornent à rembourser les dépôts assurés lorsqu'une banque a été fermée. C'est pourquoi ils ne sont normalement pas chargés

de la réglementation et de la surveillance prudentielles et ne sont investis d'aucun pouvoir d'intervention. Ils doivent quand même détenir les pouvoirs appropriés à leur mission, avoir accès à l'information relative aux dépôts garantis, et disposer de sources adéquates de financement, afin de procéder efficacement et en temps utile au remboursement des déposants en cas de faillite bancaire.

L'assureur-dépôts chargé de minimiser les risques est investi d'une mission relativement vaste et, par conséquent, de pouvoirs plus étendus lui permettant, entre autres, de contrôler l'adhésion à son système et l'éviction, d'évaluer et de gérer ses propres risques, de procéder ou de faire procéder à l'inspection des banques. Les régimes de ce genre peuvent apporter une aide financière aux banques en difficulté.

Gouvernement d'entreprise

Principe 5 – Gouvernement d'entreprise : L'assureur-dépôts doit être indépendant sur le plan opérationnel, transparent, responsable et protégé contre toute influence politique ou professionnelle abusive.

Explications et lignes directrices

Le gouvernement d'entreprise régit les procédés, structures et informations utilisés pour diriger et contrôler une organisation. Il concerne également la relation entre cette organisation et l'autorité de laquelle elle reçoit sa mission ou à laquelle elle doit rendre compte. Les quatre principaux éléments d'un bon gouvernement d'entreprise sont :

- l'indépendance opérationnelle,
- la responsabilité,
- la transparence et la communication d'information,
- et l'intégrité.

Ces éléments sont d'égale importance et se renforcent les uns les autres.

Relations avec les autres acteurs du filet de sécurité et questions transfrontalières

Principe 6 – Relations avec les autres acteurs du filet de sécurité : Il convient d'établir un cadre qui assure une étroite coordination et le partage régulier les informations relatives à certaines banques entre l'assureur-dépôts et les autres acteurs du filet de sécurité du système financier. Ces informations devraient être exactes et remises en temps voulu (sous réserve de la confidentialité requise). Les accords de partage d'information et de coordination doivent être formalisés.

Principe 7 – Questions transfrontalières : Sous réserve du maintien de la confidentialité, toutes les informations pertinentes devraient être échangées entre les assureurs-dépôts des différents États et, s'il y a lieu, entre les assureurs-dépôts et d'autres acteurs étrangers du filet de sécurité. Dans le cas où plusieurs assureurs-dépôts seraient responsables de l'indemnisation des déposants, il est important de déterminer celui ou ceux qui seront responsables du processus de remboursement. L'assurance-dépôts déjà offerte par le pays d'origine devrait être prise en compte dans la détermination des droits et primes.

Explications et lignes directrices

Les besoins engendrés par les relations internes ou externes de l'assureur-dépôts varient en fonction de sa mission et de ses pouvoirs. Dans le cas où un organisme unique remplit toutes les fonctions du filet de sécurité financier, le règlement des difficultés qui peuvent entraver les relations entre les divers services concernés sera fonction de la clarté de leurs fonctions et de l'équilibre de leurs responsabilités respectives. En revanche, lorsque les fonctions sont

attribuées à des organismes distincts, les questions concernant le partage de l'information, la répartition des pouvoirs et responsabilités, et la coordination des interventions entre les différents acteurs sont plus complexes et doivent être envisagées d'une façon claire et explicite.

En sus des banques elles-mêmes, l'organisme de surveillance est généralement la première source d'information sur celles-ci. Ces informations peuvent inclure celles qui sont nécessaires pour répondre aux réclamations des déposants. L'assureur-dépôts dont la mission s'étend à la minimisation des risques doit obligatoirement avoir accès à des renseignements exacts et opportuns afin d'évaluer la situation financière de chaque banque. La Banque centrale peut également être une source d'informations sur le système financier et sur les impacts que celui-ci est susceptible d'avoir à l'égard de nombreux régimes d'assurance-dépôts. Pour s'assurer que l'assureur-dépôts dispose de l'information nécessaire, tout en cherchant à réduire au minimum les exigences d'information imposées aux banques, il est important d'en coordonner étroitement la collecte et le partage.

Bien qu'un réseau informel de partage de l'information puisse fonctionner correctement, ce partage devrait être formalisé par voie de dispositions législatives, de protocoles ou d'accords juridiquement contraignants, ou bien par une combinaison de ces moyens. Ces mécanismes peuvent également servir à coordonner l'ensemble des activités des divers acteurs du filet de sécurité.

La coordination étroite et le partage de l'information entre les assureurs-dépôts et les autres acteurs du filet de sécurité financier sont également importants aussi bien pour les relations transfrontalières régulières que pour traiter le cas de banques particulières. Dans le cas où plusieurs assureurs-dépôts offrent une couverture, il est important de déterminer celui ou ceux qui seront responsables du remboursement ; il est même souhaitable que des accords bilatéraux ou multilatéraux soient conclus à cette fin. On doit également veiller à ce que les informations fournies aux déposants sur le processus de remboursement dans les pays concernés (par exemple, les plafonds de couverture ou les procédures de réclamation) le soient de manière claire et facilement compréhensible.

Adhésion et couverture

Principe 8 – Adhésion obligatoire : L'adhésion au régime d'assurance-dépôts devrait être obligatoire pour tous les établissements financiers acceptant les dépôts des personnes réputées avoir le plus besoin d'une protection (notamment les particuliers et les petites entreprises) afin de prévenir l'anti-sélection.

Explication et lignes directrices

L'anti-sélection consiste, pour une banque à risques élevés, à souscrire l'assurance-dépôts, tandis qu'une banque à faible risque ne le fera pas lorsque l'adhésion est volontaire.

Le régime d'assurance-dépôts encourra alors un risque inacceptable à moins que les banques adhérentes ne soient soumises à une réglementation et une surveillance prudentielles rigoureuses. Ceci est particulièrement important lorsque le régime d'assurance-dépôts a la faculté d'inclure des banques non traditionnelles telles que des établissements de microcrédit ou des établissements qui ne seraient pas soumis à la même réglementation que les banques existantes traditionnelles⁴.

⁴ Les raisons pour lesquelles les décideurs envisagent d'étendre l'assurance-dépôt à ces établissements peuvent tenir au souhait notamment de ne pas introduire de distorsions concurrentielles entre les différents types d'établissements offrant des produits similaires, d'améliorer la stabilité du système financier en incluant tous les

Les décideurs doivent déterminer si les banques éligibles adhéreront automatiquement au régime ou si elles auront à présenter une demande d'adhésion. Ce dernier cas implique que l'assureur-dépôts dispose d'une certaine latitude pour maîtriser les risques qu'il assume en établissant des critères d'adhésion. Ce peut être aussi un moyen efficace pour intensifier la conformité aux exigences et normes prudentielles. Il serait alors important de prévoir une transition adéquate en ce qui concerne les critères, le processus et le délai d'adhésion. Les critères devraient être transparents.

Parfois, l'adhésion à un régime d'assurance-dépôts est une condition à l'exercice de ses activités par la banque, mais il est impossible à l'assureur-dépôts de la refuser si l'autorité de tutelle a délivré à la banque l'agrément requis. Dans ce cas où l'autorité de tutelle, plutôt que l'assureur-dépôts, prend la décision, l'assureur-dépôts devrait néanmoins être consulté sur la demande ou en être informé par avance afin de se préparer à la nouvelle adhésion.

Dans le cas où une banque adhérente au régime d'assurance-dépôts se voit retirer son autorisation d'exploitation par l'autorité de surveillance, l'assurance-dépôts devra être résiliée en même temps (ou l'adhésion résiliée par le régime ou la licence retirée par l'autorité compétente).

Principe 9 – Couverture : Les décideurs devraient définir clairement dans la loi ou la réglementation ce qu'est un dépôt assurable. Le niveau de la couverture devrait être limité mais crédible, et susceptible d'être rapidement déterminé. Il devrait couvrir de manière adéquate la grande majorité des déposants afin d'atteindre les objectifs généraux du régime, et être compatible en interne avec les autres caractéristiques du régime d'assurance-dépôts.

Explications et lignes directrices

Pour définir ce qu'est un dépôt assurable, les décideurs devraient évaluer l'importance relative des différents instruments de dépôt, y compris en monnaie étrangère et ceux des non-résidents, au regard des objectifs poursuivis.

La protection devrait être plafonnée, et le plafond fixé après examen des données pertinentes, notamment la répartition statistique des dépôts selon leur taille. Il est en effet nécessaire de disposer de critères objectifs relatifs à la fraction des dépôts couverts pour déterminer si tel plafond de protection est adéquat. Le plafond retenu devrait s'appliquer à toutes les banques adhérentes au régime d'assurance-dépôts.

Les plafonds de protection peuvent devoir être révisés et, si nécessaire, ajustés en raison de différents facteurs tels que l'inflation, la croissance du revenu réel, la mise sur le marché de nouveaux instruments financiers, ainsi qu'en fonction de l'incidence de ces facteurs sur la composition et la taille des dépôts.

Principe 10 – Passage d'un régime de garantie globale à un régime d'assurance des dépôts à couverture limitée : Lorsqu'un pays décide de passer d'un régime de garantie globale à un régime d'assurance-dépôts à couverture limitée, ou de modifier un régime de garantie globale, la durée de la transition devrait être adaptée au contexte général du pays. La garantie globale, si elle maintenue trop longtemps, peut avoir des conséquences défavorables, notamment en augmentant l'aléa moral. C'est pourquoi les décideurs devraient porter une attention particulière aux attitudes et aux attentes du public pendant la période de transition.

établissements acceptant des dépôts et produits similaires, et d'appliquer des règles prudentielles et de surveillance similaires à tous les établissements.

Explications et lignes directrices

Certains pays ont instauré une garantie globale explicite durant la crise financière afin de protéger pleinement certains déposants et éventuellement d'autres créanciers⁵. Une telle protection peut s'avérer inévitable dans les situations financières extrêmement difficiles où il importe de préserver la confiance dans le système bancaire, tant dans les pays concernés qu'à l'étranger.

Ceux qui envisagent de passer d'un régime de garantie globale à un régime d'assurance-dépôts à couverture limitée devraient, comme les pays qui renoncent à un régime de garantie implicite, procéder à une analyse de la situation et, en particulier, examiner trois questions.

La première — susceptible de devenir un enjeu politique — découle du fait que la protection des déposants et autres créanciers va se trouver réduite. C'est pourquoi une attention particulière devrait être portée aux attitudes et aux attentes du public. Qui plus est, les pays exposés à une forte mobilité des capitaux ou intégrés régionalement devraient être attentifs aux effets des divers niveaux de protection offerts par les autres pays et aux aspects politiques connexes.

La deuxième question réside dans la capacité du système bancaire à financer un nouveau régime d'assurance-dépôts. Le passage à une couverture limitée implique habituellement l'imposition de nouvelles charges ou primes d'assurance sur les banques, ou la révision de celles qui existent. Si les ressources sont insuffisantes pour payer le coût d'une garantie globale — notamment en cas de crise systémique — celui-ci est habituellement partagé entre les banques et l'État. Ce dernier peut recourir à des ressources budgétaires (c'est-à-dire à l'augmentation des impôts), à des ventes d'actifs ou à l'émission d'obligations. Dans tous les cas, il est important qu'un mécanisme clair soit en place afin de garantir que le régime d'assurance-dépôts dispose d'un financement adéquat pendant et après la transition.

Quant à la troisième question, elle concerne la durée de la transition. En principe, elle devrait être aussi courte que le permet la situation générale du pays. Dans certains pays, une transition accélérée a été menée avec succès dès la fin de la crise. Ce sont ceux qui ont vite rétabli la santé de leur système bancaire ; ils étaient déjà pourvus de solides dispositifs réglementaires et de surveillance prudentielle, d'un cadre légal efficace, d'un système comptable et d'informations financières sain.

Dans d'autres pays, l'instauration d'un régime de garantie globale était associée à un programme global de restructuration des banques engagé après la crise, programme qui avait pour objectif d'améliorer les cadres réglementaires et de surveillance prudentielle, le régime juridique, ainsi que le système comptable et d'informations financières. Cette démarche influe tant sur la période pendant laquelle la garantie globale doit être maintenue que sur la durée de la transition. La suppression graduelle de la garantie globale permet aux banques de s'adapter aux nouvelles normes prudentielles ; elle permet également à leurs dirigeants d'être formés à la gestion des risques, et donne aux déposants le temps de s'adapter. Toutefois, l'un des principaux inconvénients qui en résulte tient au fait que la période de transition, jugée trop longue par certains, suscite chez les déposants et les créanciers des doutes quant à la volonté du gouvernement de supprimer cette garantie globale. Entre outre, plus longtemps celle-ci demeure en place, plus elle est susceptible d'intensifier l'aléa moral.

⁵ Une « garantie globale » est une déclaration des autorités selon laquelle en sus de la protection fournie par le régime d'assurance des dépôts à couverture limitée ou par d'autres régimes, certains dépôts, voire d'autres instruments financiers, seront protégés. Un large éventail de facteurs doit être pris en compte avant d'introduire une garantie globale, notamment en ce qui concerne l'étendue de la protection (type d'établissements, produits et échéances couverts, etc.) et la contribution des banques bénéficiaires à son coût.

Financement

Principe 11 – Financement : Un régime d'assurance-dépôts doit disposer de tous les mécanismes de financement nécessaires pour garantir le remboursement rapide des créances des déposants, y compris le cas échéant la sécurité garantie par des sources supplémentaires de liquidités. Ce sont les banques qui devraient assumer le coût de l'assurance-dépôts puisque ce sont elles et leurs clients qui en bénéficient directement.

Lorsque les régimes d'assurance-dépôts (ex-ante, ex-post ou hybrides) sont financés par des primes différentielles indexées sur le risque, les critères utilisés pour cette indexation devraient être transparents à l'égard de tous les intervenants. Ces régimes devraient disposer des moyens nécessaires pour gérer les primes de manière appropriée.

Explications et lignes directrices

Un solide mécanisme de financement s'avère indispensable à l'efficacité d'un régime d'assurance-dépôts.

Les décideurs peuvent choisir entre des financements ex-ante, ex-post, ou hybrides (c'est à dire une combinaison des financements ex-ante et ex-post).

Le financement *ex ante* exige la constitution et le maintien d'une réserve permettant de financer les indemnités d'assurance-dépôts et les frais y relatifs préalablement à toute faillite. Cette réserve est principalement alimentée par les cotisations, primes d'assurance et autres moyens fournis par les adhérents au régime. Les fonds peuvent être cumulés pendant les périodes économiques fastes, lorsque les pertes sont faibles, en anticipation des besoins futurs qui apparaîtront lorsque les conditions économiques seront moins favorables et les pertes plus élevées, ce qui diminue la pro-cyclicité du financement. Il peut également contribuer à diminuer le recours aux fonds publics en période de tension et de crise financières. Les pays qui fixent un taux-cible, ou une fourchette de taux, ex-ante, devraient veiller à ce que la probabilité d'insolvabilité de la réserve soit réduite à un minimum acceptable.

Dans les systèmes de financement ex-post, les fonds permettant de verser les indemnités d'assurance-dépôts ne sont collectés auprès des adhérents que lorsqu'une faillite bancaire se produit et que le besoin se fait sentir. Les systèmes ex-post peuvent être moins onéreux pour les banques adhérentes (laissant plus de ressources à la disposition du système bancaire) lorsqu'il y a peu de faillites, voire aucune, puisque le système collecte alors moins de primes et que les coûts associés sont moindres. Pour être efficaces cependant, les systèmes ex-post exigent un accès pratiquement immédiat au financement puisqu'ils n'ont que peu de ressources propres, voire aucune.

Il est important de noter que de nombreux systèmes ex-ante incorporent des éléments ex-post (par exemple, la capacité d'augmenter les primes, d'appeler des prélèvements supplémentaires et de recevoir les bonis de liquidation) ; ils peuvent en conséquence être considérés comme des systèmes combinés ou hybrides.

Quel que soit le système choisi, ex-ante, ex-post ou hybride, les banques devraient assumer le coût de l'assurance-dépôts puisque ce sont elles et leurs clients qui en bénéficient directement. Toutefois, il doit être entendu qu'en cas de situation spéciale, telle qu'une crise systémique qui met en danger la stabilité du système financier, ceci peut ne pas être le cas.

Sensibilisation du public

Principe 12 – Sensibilisation du public : Pour qu'un régime d'assurance-dépôts soit efficace, il est essentiel que le public soit informé régulièrement de ses avantages et limites.

Explications et lignes directrices

La sensibilisation du public à l'assurance-dépôts, à son existence et à son fonctionnement y compris le niveau et l'étendue de la couverture, ainsi que la procédure d'indemnisation, joue un rôle significatif dans l'élaboration d'un régime sain.

Tous les assureurs-dépôts devraient promouvoir la sensibilisation du public à un tel régime de manière régulière afin de maintenir et renforcer la confiance. Les objectifs du programme de sensibilisation devraient être clairement fixés, et l'être conformément aux objectifs généraux et à la mission de l'assureur-dépôts.

Lors de la conception du programme de sensibilisation, les assureurs-dépôts devraient clairement déterminer les principaux groupes et sous-groupes de public qui sont ciblés (le public général, les déposants, les banques adhérentes etc.). Le recours à une grande variété d'outils et de canaux de communication peut aider à ce que les messages des assureurs-dépôts soient transmis aux publics cibles.

De manière générale, l'assureur-dépôts devrait être le principal responsable de la promotion de la sensibilisation du public et devrait agir en étroite collaboration avec les banques adhérentes et les autres acteurs du filet de sécurité pour garantir la conformité de l'information et maximiser les synergies. Tous ces organismes et leur personnel ont un rôle à jouer.

Les budgets des programmes de sensibilisation devraient être déterminés en fonction du niveau souhaité de visibilité et de sensibilité au sein des publics cibles. En outre, une évaluation indépendante et régulière des niveaux de sensibilisation constitue une pratique efficace.

L'assureur-dépôts devrait concevoir à l'avance, et à titre de prévoyance, un programme d'information du public à utiliser en cas de faillites bancaires individuelles ou multiples, ou de survenance d'une crise systémique.

Questions juridiques spécifiques

Principe 13 – Protection juridique : L'assureur-dépôts et ses préposés devaient être protégés contre des poursuites motivées par les décisions qu'ils prennent et les actes qu'ils accomplissent de bonne foi dans le cadre de leur mission. Toutefois, ces préposés sont tenus de respecter les règles déontologiques et de prévention des conflits d'intérêts afin de protéger leur propre responsabilité. La protection juridique devrait être définie dans la législation et les procédures administratives, et en tant que de besoin devrait couvrir les frais de justice mis à leur charge.

Principe 14 – Poursuite des responsables d'une faillite bancaire : Un assureur-dépôts, ou toute autre autorité compétente, devrait avoir le droit de poursuivre en réparation pour dommage les responsables d'une faillite bancaire.

Explications et lignes directrices

L'absence de protection juridique octroyée aux employés peut les dissuader d'exercer leurs responsabilités avec vigilance, particulièrement lorsque la mission de l'assureur-dépôts ou des

autres acteurs du filet de sécurité financier met l'accent sur la détection, la prévention et le traitement des banques en difficulté. Il existe plusieurs façons d'accorder une protection juridique, dont les plus communes sont :

- décharger légalement les personnes physiques de toute responsabilité civile ou pénale au titre des décisions prises et des actes accomplis ou omis dans l'exercice normal de leurs fonctions ;
- accorder une immunité légale à l'organisme d'assurance-dépôts ;
- inclure des stipulations appropriées d'indemnisation dans les contrats de travail ;
- ou combiner ces approches.

Afin d'inciter à une bonne conduite, les dispositions légales ou contractuelles relatives aux personnes physiques doivent être larges et sans ambiguïté. Elles ne doivent pas subordonner leur protection à la justification du caractère raisonnable ou non fautif de leurs actes, décisions et abstentions.

Bien qu'il existe de nombreuses approches de la protection juridique, l'assureur-dépôts, ses préposés et les autres acteurs au filet de sécurité financier devraient au minimum être immunisés contre toute poursuite motivée par leurs décisions, leurs actes ou leurs abstentions, posés et accomplis de « bonne foi » dans le cadre de leur mission. Toutefois, la protection juridique ne devrait pas s'étendre aux personnes qui ont agi de mauvaise foi, par exemple de manière frauduleuse ou avec l'intention de nuire.

La protection juridique doit s'inscrire dans un environnement où le droit de la responsabilité est clair. Ceci signifie que les personnes physiques qui bénéficient d'une protection juridique sont tenues de respecter les règles déontologiques et de prévention des conflits d'intérêts afin de protéger leur propre responsabilité. Enfin, la protection juridique doit également être compatible avec le droit qu'a tout individu d'être dédommagé en cas de faute commise par l'assureur-dépôts ou toute autre autorité selon les normes de responsabilité propres à chaque pays.

Un assureur-dépôts, ou toute autre autorité compétente, devrait avoir le droit de poursuivre en réparation pour dommage les responsables d'une faillite bancaire, notamment les dirigeants, les administrateurs, les directeurs, les commissaires aux comptes et toute partie liée à la banque en faillite. Ce droit de poursuite peut aider à améliorer le recouvrement au profit de l'assureur-dépôts et atténuer l'aléa moral en dissuadant fermement toute malversation.

Règlement des faillites

Principe 15 – Détection précoce, intervention et règlement rapides : L'assureur-dépôts devrait participer, au sein du filet de sécurité du système financier, à la détection précoce et au traitement rapide des banques en difficulté. La détermination et la reconnaissance du moment auquel une banque se trouve ou est susceptible de se trouver en grave difficulté financière doivent s'opérer rapidement et selon des critères bien définis de la part des acteurs du filet de sécurité, agissant de manière indépendante et disposant des pouvoirs requis.

Principe 16 – Processus de règlement efficace : Des processus efficaces de règlement de faillite devraient :

- faciliter l'exécution de ses obligations par l'assureur-dépôts, y compris le remboursement rapide des déposants, de manière exacte et équitable ;
- minimiser les coûts associés au règlement des faillites bancaires et la désorganisation du marché ;
- optimiser les récupérations sur l'actif réalisé ;
- et renforcer la discipline par des poursuites judiciaires à l'encontre des auteurs de négligence ou d'autres fautes.

En outre, l'assureur-dépôts ou quelque autre acteur idoine du filet de sécurité du système financier devrait avoir compétence pour élaborer un mécanisme flexible permettant de préserver les fonctions bancaires cruciales en facilitant l'acquisition des actifs par un organisme approprié et la prise en charge du passif de la banque en faillite, notamment afin de maintenir un accès continu des déposants à leurs dépôts ainsi que les activités de compensation et de règlement.

Explications et lignes directrices

Les responsabilités de l'assureur-dépôts quant aux divers aspects de la surveillance, de la réglementation prudentielle et du traitement des banques en difficulté sont spécifiques à chaque pays et reflètent les missions particulières des acteurs du filet de sécurité du système financier. Toutefois, quelles que soient ces responsabilités dans un pays donné, la façon dont les banques sont surveillées et réglementées, ainsi que le mode de traitement des banques en difficulté ont un impact important sur les coûts et les autres aspects du régime d'assurance-dépôts.

Quelle que soit la personne qui assume les responsabilités à cet égard, il est important qu'elle sache que la détermination et la reconnaissance du moment auquel une banque est ou est susceptible d'être en grave difficulté financière doivent intervenir rapidement, et que l'intervention et le processus de traitement doivent être initiés sur le fondement de critères bien définis. Ceci peut contribuer à diminuer le coût des interventions et à éviter une confusion inutile. Ces critères, qui varient en fonction des pays, comprennent :

- la capacité de la banque à respecter les exigences réglementaires en matière de capital ;
- l'insuffisance d'accès à la liquidité ;
- la détérioration de la qualité ou de la valeur de ses actifs ;
- et la constatation que la banque exerce son activité de manière dangereuse et imprudente.

Il existe trois méthodes de traitement des banques en difficulté :

- la liquidation assortie du remboursement des dépôts assurés, qui implique habituellement la fermeture de la banque,
- l'acquisition avec prise en charge du passif de la banque dans le cadre d'une transaction,
- et l'aide au redressement avec poursuite d'exploitation.

En outre, l'assureur-dépôts et les autres acteurs du filet de sécurité du système financier devraient avoir le pouvoir d'agir de façon souple pour préserver les fonctions bancaires cruciales en facilitant l'acquisition des actifs par un organisme approprié et la prise en charge du passif de la banque en faillite (au moyen par exemple, d'une banque-relai, de l'assistance à l'acquisition ou de la mise sous administration provisoire).

Dans une large mesure, le choix des solutions peut être tributaire des lois sur la faillite, l'insolvabilité, ou autres, qui varient considérablement d'un pays à l'autre et peuvent parfois rendre difficile l'application de certaines méthodes. En raison de l'importance particulière des banques et, par conséquent, des faillites bancaires, les décideurs devraient examiner si les lois sur la faillite et sur l'insolvabilité facilitent un traitement ordonné des faillites bancaires. A cet égard, il conviendrait d'envisager l'établissement d'un régime de faillite distinct pour les banques.

Remboursement des déposants et recouvrements

Principe 17 – Remboursement des déposants : Le régime d'assurance-dépôts devrait donner aux déposants un accès rapide à leurs dépôts garantis. En conséquence, l'assureur-

dépôts devrait être notifié, ou au moins informé, suffisamment à l'avance des conditions dans lesquelles un remboursement peut être requis et avoir par avance accès aux informations relatives à chaque déposant. Les déposants devraient avoir un droit légal au remboursement jusqu'à concurrence des limites de couverture et devraient connaître la date et les conditions dans lesquelles l'assureur-dépôts entamera le processus de paiement, le délai dans lequel les paiements auront lieu, si des acomptes ou des paiements échelonnés seront effectués et les limites applicables à l'indemnisation.

Principe 18 – Recouvrement : L'assureur-dépôts devrait recevoir une part du produit provenant du recouvrement des actifs de la banque en faillite. La gestion de ces actifs et le processus de recouvrement par l'assureur-dépôts ou par tout autre opérateur exécutant cette fonction devraient être guidés par des considérations économiques et commerciales.

Explications et lignes directrices

Obtenir l'accès aux données utiles relatives aux déposants, notamment les fichiers, avant la fermeture de la banque contribue à amoindrir le risque de leur manipulation, à abrégier le délai de remboursement et à préserver la confiance du public. Le régime d'assurance-dépôts doit disposer des systèmes et procédures nécessaires à l'examen préparatoire des informations relatives aux déposants détenues par les banques en difficulté, afin de déterminer qui doit être remboursé, le montant des dépôts entrant sous le plafond de garantie, et le montant des indemnités à verser aux déposants après compensation avec leurs dettes vis-à-vis de la banque pour les régimes d'assurance-dépôts qui utilisent ce mécanisme.

La gestion d'actif, le règlement des indemnités et la gestion des recouvrements revêtent des caractéristiques très variables selon les assureurs-dépôts et les autres acteurs du filet de sécurité. Lorsque les indemnités sont versées à l'occasion de la liquidation d'une banque, l'assureur-dépôts est habituellement subrogé dans les droits des déposants assurés ; il peut donc enregistrer et gérer activement sa propre créance représentative des indemnités versées. Si le déposant n'a pas été remboursé rapidement ou si la qualité des fichiers-clientèle de la banque est très médiocre, le déposant peut avoir à introduire lui-même une réclamation auprès de l'assureur-dépôts⁶.

Dans certains cas, les assureurs-dépôts jouent un rôle significatif dans le processus de recouvrement, par exemple comme prêteur, créancier, liquidateur ou administrateur judiciaire. Et, même s'il ne joue pas ce rôle, l'assureur-dépôts peut avoir à désigner un liquidateur ou à jouer un rôle significatif dans le processus de liquidation par d'autres moyens comme le contrôle du liquidateur ou la participation aux assemblées de créanciers. Dans d'autres cas, ces fonctions relèvent de la responsabilité d'autres acteurs du filet de sécurité. Quoi qu'il en soit, l'assureur-dépôts devrait recevoir une partie du produit des recouvrements provenant de la liquidation des banques adhérentes.

Dans les pays disposant d'une législation régissant la priorité des droits des créanciers, les déposants non assurés et l'assureur-dépôts (par subrogation) seront généralement prioritaires par rapport aux autres créanciers sur les sommes recouvrées à partir de la liquidation des actifs de la banque en faillite. Dans les pays où la compensation entre créances et dettes des déposants est appliquée, son utilisation doit être conforme à la loi sur l'insolvabilité.

Enfin, la gestion des actifs d'une banque en faillite et le processus de recouvrement devraient être guidés par des considérations commerciales et économiques. Ceci implique que soient pris en compte des facteurs comme la qualité des actifs, la profondeur des marchés et leurs

⁶ Dans ce cas, le délai dans lequel le déposant peut introduire une réclamation auprès de l'assureur-dépôts devrait être limité.

conditions de fonctionnement, les compétences disponibles en matière de gestion et de cession d'actifs, les obligations légales en la matière et les objectifs de politique générale.

Annexe

References

Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), Core Principles for Effective Banking Supervision, Basel, 2006. <http://www.bis.org/publ/bcbs129.htm>

Financial Stability Forum (FSF), Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience, Basel, April 2008.
http://www.fsforum.org/publications/r_0804.pdf

Working Group on Deposit Insurance, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems: Final Report of the Working Group on Deposit Insurance, Basel, 2001.
http://www.iadi.org/docs/FSF_Final_Report.pdf

International Association of Deposit Insurers (IADI), General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Basel, 2005a.
http://www.iadi.org/docs/IADI_Diff_prem_paper_Feb2005.pdf

Key Conclusions of the APEC Policy Dialogue on Deposit Insurance and IADI Guidance Points, Basel, 2005b.
http://www.iadi.org/docs/IADI_APEC_Guidance.pdf

Guidance on Interrelationship among Safety-Net Participants, Basel, 2006a.
http://www.iadi.org/docs/Guidance_Interrelationship.pdf

Guidance for the Resolution of Bank Failures, Basel, 2006b.
http://www.iadi.org/docs/Guidance_Bank_Resol.pdf

IADI Draft Discussion Paper on Effective Deposit Insurance Mandate, Basel, 2007a.
http://www.iadi.org/docs/IADI%20Draft%20Discussion%20Paper%20on%20Effective%20Deposit%20Insurance%20Mandate_Basel_2007a.pdf

IADI Draft Discussion Paper on Funding of Deposit Insurance Systems, Basel, 2007b.
http://www.iadi.org/docs/IADI%20Draft%20Discussion%20Paper%20on%20Funding%20of%20Deposit%20Insurance%20Systems_Basel_2007b.pdf

IADI Draft Discussion Paper on the Governance of Deposit Insurance Systems, Basel, 2007c.
http://www.iadi.org/docs/IADI%20Draft%20Discussion%20Paper%20on%20the%20Governance%20of%20Deposit%20Insurance%20Systems_Basel_2007c.pdf

IADI Draft Discussion Paper on Public Awareness of Deposit Insurance Systems, Basel, 2007d.
http://www.iadi.org/docs/IADI%20Draft%20Discussion%20Paper%20on%20Public%20Awareness%20of%20Deposit%20Insurance%20Systems_Basel_2007d.pdf

IADI Draft Discussion Paper on Deposit Insurance Coverage, Basel, 2008a.
http://www.iadi.org/docs/IADI%20Draft%20Discussion%20Paper%20on%20Deposit%20Insurance%20Coverag_Basel_2008a.pdf

IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, Basel, 2008b.
http://www.iadi.org/docs/Core_Principles_final_29_Feb_08.pdf