

# Une analyse de la politique de fermeture des banques défailtantes sous deux régimes réglementaires distincts

Greg Caldwell\*

**B**on nombre de pays confient la surveillance des activités de leurs institutions de dépôt à plus d'un organisme de réglementation. Au Canada, par exemple, la responsabilité de la surveillance prudentielle incombe au Bureau du surintendant des institutions financières, tandis que la gestion de la caisse d'assurance-dépôts et les décisions relatives à la résolution des défailtances relèvent de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Ce choix de régime ne constitue toutefois pas la norme, beaucoup d'autres pays ayant opté pour le regroupement de ces fonctions. La question se pose donc de savoir quels sont les avantages et les inconvénients du maintien de plusieurs organismes de réglementation distincts par rapport à un seul.

Nous élaborons dans notre étude un modèle théorique de l'activité bancaire sous deux régimes réglementaires, qui se distinguent par leur structure organisationnelle, ainsi que par leur politique de fermeture des institutions défailtantes et leur politique de résolution des défailtances. La première politique s'appuie sur un ensemble de règles qui régissent les modalités d'intervention d'un organisme de réglementation ou de surveillance dans les opérations d'une banque. La seconde définit les modalités de liquidation d'une banque dans l'éventualité de sa fermeture. Diverses options de résolution des défailtances sont décrites ci-dessous.

Notre étude vise à établir quel régime favorise l'efficacité des décisions d'octroi de crédit et la bonne gestion du risque au sein des banques. Pour ce faire, nous analysons l'incidence de la délégation des décisions de fermeture et des décisions de résolution des défailtances à deux organismes distincts plutôt qu'à un seul super-organisme de réglementation.

L'étude prend en considération deux éléments classiques des modèles bancaires : l'aléa moral et la discipline de marché. L'existence de l'aléa moral s'explique par la tentation que pourraient avoir les propriétaires d'une banque de constituer un portefeuille de prêts excessivement risqué. Lorsque la majorité de ses créanciers (c.-à-d. les déposants) sont assurés par un tiers (l'assureur-dépôts), la banque n'assume alors qu'une petite partie du risque de perte associé à ses décisions de prêt et, par conséquent, elle est incitée à prendre des risques excessifs. Si les sommes prêtées deviennent irrécouvrables, les propriétaires de la banque peuvent choisir de se retirer et laisser l'assureur-dépôts assumer les coûts résiduels de la défailtance de la banque.

Un organisme de surveillance peut limiter ces incitations en imposant des exigences de fonds propres, afin d'encourager les banques à mieux gérer le risque inhérent à leur actif. Dans un tel cas, si les prêts deviennent irrécouvrables, les propriétaires supportent les premières pertes; l'assureur-dépôts n'entre en scène qu'après épuisement des fonds propres. Nos travaux montrent que hausser les exigences de fonds propres permet effectivement de diminuer le déplacement des risques, mais au prix d'une baisse de l'intermédiation. Ainsi, des banques abandonnent certains projets susceptibles d'améliorer le niveau de bien-être parce qu'elles ne sont pas prêtes à garder en réserve les sommes exigées.

La discipline de marché, second élément modélisé dans notre étude, est représentée par le montant de dépôts non assurés qu'une banque accepte par rapport au montant de ses dépôts assurés. À la différence des déposants assurés, les déposants non assurés assument une partie du risque lié à la politique de crédit d'une banque. En contrepartie de ce risque, ils exigent donc un rendement supérieur. Comme il en résulte une augmentation de son coût de financement, il se peut que la banque soit moins encline à prendre des risques excessifs.

\* Le présent article constitue un résumé d'un document de travail de la Banque du Canada publié récemment (Caldwell, 2005).

Discipline de marché et réglementation des fonds propres s'entremêlent au sein des divers régimes réglementaires. Nos recherches démontrent que, même si le cadre réglementaire est important, l'efficacité passe aussi par la discipline de marché.

## Politique de fermeture des banques défaillantes et politique de résolution des défaillances

Quel que soit le régime réglementaire, les organismes de réglementation modélisés dans l'étude doivent choisir les modalités de fermeture d'une banque. La décision de fermeture s'appuie sur les mêmes facteurs que ceux qui déterminent l'insolvabilité d'une entreprise. Toutefois, les craintes liées à la stabilité financière, conjuguées au présumé « caractère distinctif » du secteur bancaire, rendent la politique de fermeture d'une banque défaillante plus complexe. Récemment, on a observé dans les pays développés une tendance à privilégier l'intervention rapide, les autorités de surveillance procédant à la fermeture d'une banque en difficulté bien avant la confirmation de son insolvabilité<sup>1</sup>. Cette tendance s'explique par plusieurs facteurs, dont l'expérience des organismes de réglementation relativement à la tolérance; les risques excessifs pris par des banques qui étaient, en fait, insolubles; et la reconnaissance que la méthode de comptabilisation des fonds propres fondée sur les coûts historiques peut être inexacte et susceptible d'induire en erreur.

Une fois la banque fermée, le modèle prévoit que le régime doit choisir entre deux options de résolution : la *liquidation* (les actifs de la banque sont vendus et le fruit de l'opération est versé aux créanciers selon un ordre préétabli) et l'*achat et la prise en charge* de la banque (les autorités la recapitalisent en vue de la fusionner avec une banque saine). Dans la seconde option, il existe une multitude d'acquéreurs possibles, mais cet aspect n'est pas modélisé<sup>2</sup>.

Chaque option de résolution suppose des arbitrages. Ainsi, la liquidation d'une banque fermée

comporte un coût de recouvrement implicite, sans doute attribuable à des problèmes d'asymétrie de l'information sur les prêts bancaires. En particulier, l'acheteur des prêts de la banque défaillante ne connaît pas la qualité des emprunteurs aussi bien que la banque ayant initialement octroyé ces prêts. Étant donné que tout l'actif est vendu, la liquidation peut être coûteuse. Dans le cas d'une fusion avec une autre banque, le besoin n'est pas aussi pressant de vendre l'intégralité du portefeuille d'actifs. On constate que les créanciers obtiennent davantage lorsqu'il y a fusion.

Ces arguments portent à croire qu'il est efficace de fusionner une banque défaillante. Ils n'impliquent pas pour autant qu'il s'agisse de la solution optimale. Si les créanciers d'une banque ne croient pas que sa fermeture serait suivie de la liquidation de ses actifs, ils n'exigeront pas un rendement aussi élevé en contrepartie des risques pris par l'institution. Par conséquent, la garantie implicite associée à une politique de résolution par fusion incite davantage la banque à courir des risques. Le risque s'en trouve accru, puisque les banques seront moins prudentes dans leurs décisions d'octroi de crédit qu'elles le seraient si la probabilité de liquidation après la fermeture était plus forte.

## Le choix du régime réglementaire

Compte tenu des choix à faire en matière de fermeture et de résolution, quel est le régime réglementaire socialement optimal pour les divers organismes qui prennent ces décisions? La littérature fournit quelques indications quant au moment approprié pour fermer une banque (Acharya et Dreyfus, 1989) et à l'opportunité de confier cette responsabilité à la banque centrale ou à un organisme de surveillance (Repullo, 2000; Kahn et Santos, 2001). Par contre, peu d'études traitent du régime de résolution optimal. Du point de vue des politiques, Garcia (1999) aborde les questions de coordination entre les organismes de surveillance, les banques centrales et les assureurs-dépôts. Il conclut à l'existence d'une grande hétérogénéité parmi les pays quant au choix du régime réglementaire.

Notre étude endogénéise le choix entre deux régimes : l'un où les responsabilités sont réparties entre l'organisme de surveillance et l'assureur-dépôts, et l'autre où il existe un super-organisme de réglementation. Dans le premier régime, les fonctions d'établissement des exigences de fonds propres minimales et des seuils d'intervention (en vue de la fermeture) incombent à l'organisme de surveillance, tandis que la décision de résolution

1. Dans un régime d'intervention rapide, une banque est fermée si son capital tombe sous un seuil préétabli ou si l'organisme de surveillance juge que le risque d'insolvabilité est important. Pour en savoir plus sur l'évolution du filet de sécurité financier au Canada (y compris le cadre d'intervention rapide), voir Engert (2005).
2. La banque pourrait demeurer une entité distincte, mais avec une nouvelle administration; une autre banque privée pourrait l'acquérir; ou elle pourrait être nationalisée. Chacune de ces options implique une forme de recapitalisation.

relève de l'assureur-dépôts. Dans le second, toutes ces fonctions sont confiées à un seul organisme.

Bien que le régime soit important, la mission ou les mandats des décideurs influent également sur l'issue. Notre étude postule que l'organisme de surveillance s'efforce de choisir le cadre réglementaire qui maximise la richesse globale attendue de l'ensemble des participants. De meilleurs régimes offrent de meilleures perspectives sur le plan de la richesse attendue parce que les banques sont encouragées à assumer des niveaux de risque efficients. Ainsi, les gains privés en matière d'intermédiation bancaire s'accordent avec le bien public.

Inversement, l'assureur-dépôts a pour but de protéger les déposants assurés, mais aussi de résoudre les défaillances bancaires au moindre coût pour lui-même. Ces mandats distincts l'amènent à pencher davantage pour la liquidation que le ferait un organisme de surveillance. Cette tendance reflète le mandat plus étroit de l'assureur-dépôts, qui est de protéger les déposants assurés contre les pertes et de ne pas en encourir lui-même.

## Conclusion

Il ressort de notre étude que les régimes qui séparent les fonctions de surveillance et d'assurance-dépôts obtiennent des résultats à tout le moins aussi satisfaisants que le régime fondé sur un seul super-organisme de réglementation. Les objectifs du super-organisme le conduisent à privilégier la fusion dans le cas d'une banque défaillante, ce qui diminue les incitations des créanciers non garantis à limiter la prise de risques par les banques. Il en résulte une plus forte probabilité de défaillances bancaires, à moins que le super-organisme ne hausse les exigences de fonds propres.

La résolution selon le principe du moindre coût (l'objectif d'un assureur-dépôts indépendant) pourrait ne pas s'avérer le choix le plus efficient dans le cas d'une banque déjà en faillite. Nos travaux démontrent toutefois que l'application de ce principe est plus appropriée avant l'apparition de signes de défaillance, car elle atténue la prise de risques excessifs par les banques. Elle a aussi l'avantage de ne pas obliger l'organisme de surveillance à accroître les exigences de fonds propres afin de favoriser les niveaux de risque et les décisions d'octroi de crédit les plus efficients.

D'après les résultats de notre étude, l'exercice de la discipline de marché explique la supériorité du régime prévoyant deux organismes de réglementation sur celui en comportant un seul. Si la proportion de dépôts non assurés par rapport aux dépôts assurés atteint une taille critique, le premier régime

surclasse le second. Sinon, la menace de liquidation accrue sous le premier régime n'a aucune incidence sur les incitations des banques à prendre des risques.

## Bibliographie

- Acharya, S., et J.-F. Dreyfus (1989). « Optimal Bank Reorganization Policies and the Pricing of Federal Deposit Insurance », *Journal of Finance*, vol. 44, n° 5, p. 1313-1333.
- Caldwell, G. (2005). « An Analysis of Closure Policy under Alternative Regulatory Structures », document de travail n° 2005-11, Banque du Canada.
- Engert, W. (2005). « L'évolution du filet de sécurité financier », *Revue du système financier* (juin), p. 69-75.
- Garcia, G. H. (1999). « Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices », document de travail n° 99/54, Fonds monétaire international.
- Kahn, C. M., et J. A. C. Santos (2001). « Allocating Bank Regulatory Powers: Lender of Last Resort, Deposit Insurance and Supervision », document de travail n° 102, Banque des Règlements Internationaux.
- Repullo, R. (2000). « Who Should Act as a Lender of Last Resort? An Incomplete Contracts Model », *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 32, n° 3, p. 580-605.