



Série spéciale sur la COVID-19

Les notes de la série spéciale sont rédigées par des experts du FMI dans le but d'aider les pays membres à faire face aux conséquences économiques de la COVID-19. Les opinions exprimées dans ces notes sont celles de l'auteur ou des auteurs et ne représentent pas nécessairement les points de vue du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

Mesures de réglementation et de contrôle du secteur bancaire en réponse à l'impact du coronavirus (avec questions/réponses)¹

La présente note rend compte des vues du département des marchés monétaires et de capitaux du FMI sur les mesures de réglementation et de contrôle qu'il conviendrait de mettre en place en réponse à l'impact de la pandémie de coronavirus, dans un souci d'équilibre entre la préservation de la stabilité financière, le maintien de la solidité du système bancaire, et le soutien à l'activité économique. La réglementation bancaire mise en place au lendemain de la crise financière mondiale a pour but de protéger les intérêts des déposants et de garantir la stabilité du système financier. L'assouplissement de ces normes minimales peut compromettre ces objectifs et déstabiliser le système financier. De nombreuses autorités de contrôle ont élaboré une méthode pour faire face à des désastres de grande ampleur, en privilégiant des orientations fondées sur une renégociation prudente des conditions de prêt et sur le maintien des normes de classement et de provisionnement. Les banques devraient d'abord puiser dans leurs coussins de sécurité pour amortir l'impact de la crise. Si l'impact de la crise s'avérait beaucoup plus grave et/ou plus prolongé et que les niveaux de fonds propres des banques se révélaient insuffisants, les autorités de contrôle auraient à prendre des mesures ciblées, notamment en demandant aux banques de présenter un plan crédible de reconstitution de leurs fonds propres et en surveillant son exécution. Dans de tels cas, les États peuvent également choisir d'intervenir en apportant un soutien budgétaire pour aider les emprunteurs à rembourser leurs prêts et à financer leurs activités, ou pour aider les banques à faire face aux conséquences de la crise. Pour que la discipline de marché fonctionne pleinement tout au long de ce processus, il est essentiel que la transparence des informations sur les risques soit assurée et que les autorités de contrôle communiquent leurs attentes sur la manière de faire face aux conséquences de la pandémie.

¹ Pour plus d'informations, les autorités des pays membres sont invitées à prendre contact avec Nigel Jenkinson (njenkinson@IMF.org), chef de la division contrôle et réglementation du secteur financier du département des marchés monétaires et de capitaux du FMI.

I. INTRODUCTION

La COVID-19 pèse lourdement sur les économies et les systèmes bancaires du monde entier, en particulier dans les pays les plus durement touchés jusqu'à présent. Les banques sont le plus sévèrement affectées au niveau de leurs portefeuilles de prêts, car de nombreux emprunteurs dans différents secteurs ont vu leurs revenus chuter brutalement, et éprouvent donc des difficultés à honorer leurs engagements. De nombreuses autorités de réglementation et de contrôle ont publié des déclarations ou des lignes directrices à l'intention des banques sur la manière de faire face aux conséquences de l'épidémie, notamment en ce qui concerne l'assouplissement des conditions de prêt pour les emprunteurs et les secteurs touchés. La présente note a pour but de fournir des pistes de réflexion quant aux mesures de réglementation et de contrôle qu'il conviendrait d'adopter en réponse aux conséquences de la COVID-19. L'annexe 1 apporte des éclaircissements supplémentaires sous forme de questions/réponses, tandis que les annexes 2 et 3 contiennent des tableaux de comparaison des dispositifs prudentiels, comptables et réglementaires.

Les autorités de contrôle et de réglementation doivent pleinement jouer leur rôle et participer à l'élaboration des politiques publiques en réponse à la pandémie de COVID-19. Conformément à leur mandat, qui consiste à assurer la solidité et la sécurité du système bancaire, les autorités de contrôle doivent trouver un juste équilibre : il s'agit, d'une part, d'inciter les banques à restructurer leurs prêts et à tirer parti de la souplesse du dispositif prudentiel pour continuer d'assurer le financement des entreprises viables, et, d'autre part, de s'assurer que les pertes ne soient pas dissimulées et que les normes prudentielles ne soient pas diluées, afin que le système bancaire continue d'inspirer confiance.

Les pays doivent s'y préparer : l'impact économique du coronavirus va affecter la capacité des emprunteurs à rembourser leurs prêts, au détriment des revenus des banques. Les pouvoirs publics ne doivent pas encourager des pratiques inadaptées, ni assouplir les normes de manière générale. Il convient de veiller à ce que toute politique d'aide financière aux emprunteurs (ou aux banques) en difficulté soit transparente, ciblée et explicitement limitée dans le temps, afin de ne pas favoriser d'aléa moral et des mauvaises pratiques de gestion du risque de crédit.

Par le passé, les pays ont eu recours à divers mécanismes pour amortir des chocs et soutenir l'activité économique. En voici quelques exemples : i) une série de mesures financières et budgétaires pour soutenir les secteurs ou les emprunteurs en difficulté (mesures directes telles que des réductions d'impôts et des subventions aux entreprises et aux ménages les plus touchés, et mesures indirectes comme des systèmes de garantie de crédit et de prêts bancaires subventionnés) ; ii) des mesures visant à réduire les tensions sur le système bancaire (lignes de liquidité spéciales, garanties généralisées des passifs, etc.) ; iii) une relance monétaire pour soutenir l'activité économique et maintenir des niveaux de liquidité suffisants dans le système financier. La présente note ne se prononce pas sur le bien-fondé de ces divers mécanismes et sur leurs effets, tant il est vrai que c'est la situation particulière de chaque pays qui dictera le choix des mesures les plus indiquées.

II. MESURES VIS-À-VIS DES EMPRUNTEURS

Les banques doivent travailler de manière constructive avec les emprunteurs touchés et les autorités de contrôle devraient encourager une restructuration prudente des prêts, si nécessaire, en faveur des secteurs ou des entreprises durement frappés par la crise. Il convient de souligner que la décision de restructuration est une décision de gestion prise par la banque, sur la base son évaluation de la capacité de l'emprunteur à rembourser dans de nouvelles conditions. Il ne faut pas encourager les banques à saisir les biens hypothéqués ou à réaliser et liquider les garanties des emprunteurs, ou encore à recourir à des

mécanismes judiciaires ou extrajudiciaires. Il est au contraire préférable que la restructuration des prêts passe par une renégociation de l'échéance, des taux d'intérêts et des frais, par des moratoires, des délais de grâce ou des reports de paiement². Des délais de grâce pour le remboursement des prêts pourraient permettre aux emprunteurs de résister au choc temporaire de la crise. Ce type de mesures relève de la restructuration des prêts, qui est une pratique courante lorsque les emprunteurs rencontrent des difficultés temporaires (en raison de catastrophes naturelles, de chocs économiques, de difficultés sectorielles, etc.). Le cadre international de Bâle, ainsi que les directives de 2017 sur le traitement prudentiel des actifs en souffrance (définitions des expositions non performantes et des mesures de renégociation), fournissent des indications précieuses sur la manière d'aborder les cas de restructuration de prêts. Par ailleurs, la norme IFRS 9 décrit les conséquences comptables de la modification des conditions et modalités d'un prêt. En plus des reports de paiement accordés par les banques au cas par cas, à l'instar de ce qu'elles font d'ordinaire lorsque les emprunteurs sont confrontés à des difficultés de paiement à court terme, des moratoires généralisés sur les paiements ont été introduits dans plusieurs juridictions, aussi bien en vertu d'une législation spécifique qu'à l'initiative du secteur bancaire dans son ensemble. Les moratoires, s'ils permettent de soulager les emprunteurs concernés, n'en posent pas moins certains problèmes. Il convient, entre autres, de réduire autant que possible l'aléa moral en s'assurant que : i) les emprunteurs déjà très susceptibles de ne pas rembourser leurs prêts avant la crise de la COVID-19 ne bénéficient pas indûment de généreux délais de grâce, et que ii) les emprunteurs confrontés à des difficultés temporaires ne soient pas dissuadés de reprendre le remboursement de leur prêt à la fin du moratoire. Plusieurs mesures d'accompagnement devraient donc être envisagées. Les banques et les autorités de contrôles doivent notamment poursuivre le suivi des portefeuilles de prêts pour détecter des signes de difficultés.

Dans une optique prudentielle, les banques sont tenues de respecter certaines exigences relatives à la restructuration des prêts, tout en tirant parti de la flexibilité prévue par le cadre réglementaire.

Lorsqu'elles restructurent des prêts actuellement performants mais dont le remboursement pourrait pâtir de la pandémie, les banques doivent évaluer la capacité de remboursement et le caractère performant de ces prêts aux termes des nouvelles conditions, et les considérer comme ayant fait l'objet de pratiques accommodantes (*forbearance*), le cas échéant. Dans une récente communication, le Comité de Bâle a apporté certaines précisions sur les moratoires de paiement et a expliqué qu'un prêt ne doit pas être systématiquement considéré comme faisant l'objet de pratiques accommodantes lorsqu'un emprunteur accepte les modalités d'un moratoire de paiement ou a accès à d'autres mesures de soutien, comme des garanties de l'État³. Lorsque les modifications apportées aux conditions d'un prêt relèvent bien de pratiques accommodantes, la classification du prêt comme faisant l'objet de telles pratiques doit se poursuivre pendant une période probatoire d'un an minimum, au cours de laquelle le prêt en question doit faire l'objet d'une surveillance attentive, et d'un réexamen, le cas échéant⁴. Si la restructuration a peu d'impact sur la valeur actuelle nette de l'exposition, ce qui est

² De nombreuses juridictions (comme la RAS de Hong Kong ou Singapour) ont récemment adressé des communications à leurs banques pour les enjoindre à faire bénéficier leurs emprunteurs de mesures d'allégement temporaires, telles qu'un moratoire sur le remboursement du principal ou une prolongation des délais de paiement, conformément aux lignes directrices existantes.

³ BCBS, guidance on Measures to Reflect the Impact of COVID-19, avril 2020.

⁴ Il importe que les banques et les autorités de contrôle utilisent les définitions internationalement reconnues des prêts non performants et des prêts faisant l'objet de pratiques accommodantes, de façon à ce que l'on puisse suivre et évaluer la qualité des actifs des banques de manière uniforme, tant au sein d'une même juridiction qu'à des fins de comparaison entre pays, et de manière à pouvoir réagir en temps utiles aux difficultés de plus en plus nombreuses en matière de qualité des actifs. Un prêt est considéré comme faisant l'objet de pratiques accommodantes lorsque l'emprunteur rencontre des difficultés financières et que sa banque lui accorde des avantages qui ne seraient pas envisagés dans des conditions

généralement le cas lorsque des reports de paiement sont instaurés, l'emprunteur ne sera pas classé en défaut au sens prudentiel du terme.

Qu'il y ait ou non restructuration, les banques sont susceptibles d'essuyer des pertes sur leurs portefeuilles de prêts en raison de la crise actuelle. Qu'ils soient restructurés ou non, les prêts pourraient devenir non performants et nécessiter un provisionnement. Selon les modalités de la restructuration (par exemple, si seul le taux d'intérêt est réduit), il est possible que le montant des provisions soit modeste. Un provisionnement plus élevé pourrait s'avérer nécessaire pour des prêts performants en cas d'augmentation significative du risque de crédit, auquel cas il faudrait aussi revoir les estimations des pertes de crédit attendues⁵. L'impact global dépendra de la gravité et de l'étendue de la pandémie de COVID-19, ainsi que de l'ampleur de l'impact économique et financier sur la banque en question.

Les règles de classement des prêts et de provisionnement ne doivent pas être assouplies. Il est essentiel de mesurer les expositions non performantes et les pertes potentielles aussi précisément que possible. Il ne faut pas encourager les banques à dissimuler leurs pertes, ce qui engendrerait un aléa moral et des problèmes de transparence. En outre, les pouvoirs publics et les autorités de contrôle doivent pouvoir s'appuyer sur des données précises (pertes, besoins en capital) pour prendre les bonnes décisions. Le statut des expositions (performantes ou compromises) et le niveau de provisionnement doivent être réévalués régulièrement pour tenir compte de l'évolution de la situation. En raison de l'incertitude sans précédent qui entoure l'ampleur de l'impact de la crise sur l'activité économique, il est difficile d'estimer les pertes de crédit attendues de manière fiable. Il conviendrait que les autorités de contrôle s'abstiennent d'exiger des banques qu'elles produisent ces estimations le plus vite possible. Elles doivent plutôt leur donner des indications sur la manière d'évaluer l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les provisions en tenant compte de la nature du choc (probablement de court terme) et des mesures d'assistance mises en œuvre par les autorités.

Le processus de restructuration des prêts pourrait passer par des financements supplémentaires ou par l'octroi de nouveaux prêts aux entreprises touchées, à condition de respecter les principes de bonne gestion des risques. L'octroi de financements supplémentaires aux entreprises doit se fonder sur leur capacité à rembourser et ne doit pas conduire à un assouplissement des politiques d'octroi. Les autorités de contrôle doivent examiner les changements notables dans les pratiques d'octroi de prêts et évaluer si celles-ci sont conformes aux politiques de crédit et au profil de risque de la banque, tout en tenant compte d'éventuels rehaussements de crédit (par exemple lorsque des entités du secteur public décident d'apporter leur garantie à des prêts).

normales de marché. Les expositions improductives sont toutes les expositions qui : i) sont en défaut aux termes du dispositif de Bâle ; ii) relèvent de créances douteuses aux termes des dispositions comptables en vigueur ; iii) ne sont ni défaillantes ni douteuses, mais : a) accusent un retard de paiement de plus de 90 jours ; ou b) pour lesquelles le remboursement intégral aux termes du contrat original ou modifié a peu de chance d'avoir lieu sans que la banque réalise les garanties consenties sur les prêts en question.

⁵ En vertu de la norme IFRS 9, les organismes déclarants sont tenus d'évaluer le risque de crédit et de mesurer les pertes de crédit attendues en avançant un montant pondéré par une probabilité, après avoir envisagé une fourchette de montants possibles. Il s'agit notamment de déterminer si le risque de crédit a augmenté de façon significative et d'estimer les pertes de crédit attendues tout au long de la durée de vie du prêt en question.

III. MESURES POUR FAIRE FACE À L'IMPACT DE LA PANDÉMIE SUR LA POSITION FINANCIÈRE DES BANQUES

Les coussins de fonds propres doivent être utilisés en premier. Comme évoqué plus haut, les banques vont essuyer des pertes en raison de l'impact de la pandémie sur la qualité de leurs actifs. Elles doivent d'abord utiliser leur volant de conservation de fonds propres (*capital conservation buffer – CCB*). Il importe dans ce cas que les autorités de contrôle veillent à ce que la distribution de dividendes soit modifiée en conséquence. Si déjà activé, il est également possible de lever l'exigence du volant contracyclique⁶ (*countercyclical capital buffer – CCyB*).

Les coussins de liquidité doivent aussi être mobilisés si nécessaire. L'impact de l'épidémie pourrait affecter les positions de financement et de liquidité des banques (c'est-à-dire que les clients pourraient être amenés à retirer leurs dépôts), ce qui pourrait amener les banques à passer en dessous des ratios réglementaires de liquidité à court terme. Conformément à la norme de Bâle sur le ratio de liquidité à court terme (*Liquidity Coverage Ratio*, ci-après le LCR), les banques peuvent être amenées à puiser dans leur stock d'actifs liquides de première qualité pour traverser une période difficile, et donc à passer en deçà du seuil de 100 % ; en effet, continuer de respecter un LCR de 100 % dans de telles circonstances pourrait nuire inutilement à la banque en question, ainsi qu'à d'autres intervenants sur le marché. Par la suite, les autorités de contrôle devraient évaluer la situation et adapter leur réponse en fonction de l'ampleur et de la durée de l'écart par rapport au ratio réglementaire. Des exigences de reporting renforcées pourraient alors être mise en place. Les mesures éventuelles visant à rétablir les niveaux de liquidité doivent être mises en œuvre au cours d'un laps de temps suffisamment long, pour prévenir des tensions supplémentaires sur la banque en question et sur le système financier dans son ensemble.

Dans les pays où les normes réglementaires de fonds propres des banques sont nettement plus exigeantes que les normes internationales, des aménagements pourraient être envisagés. Plusieurs pays émergents et en développement n'ont pas mis en œuvre les normes Bâle III et n'ont donc pas de CCB. Toutefois, nombre de ces juridictions disposent de coussin de fonds propres supplémentaires sous la forme de pondérations de risque plus élevées ou de normes de fonds propres nettement plus exigeantes que les normes internationales. Pour autant que ces exigences supplémentaires ne soient pas seulement le reflet de risques supplémentaires encourus par les banques, tels que des difficultés à faire respecter les garanties ou une forte volatilité, mais qu'elles aient également une nature macro-financière (et soient considérées comme un outil de gestion des chocs externes), un assouplissement temporaire pourrait être envisagé. En général, ces pays disposent d'une plus grande souplesse dans la conception des plans de reconstitution des fonds propres des banques, et font davantage intervenir des outils comme les restrictions sur la distribution de dividendes et le versement de primes lorsque les fonds propres d'une banque deviennent inférieurs aux exigences minimales en vigueur dans le pays (annexe 1).

Les autorités de contrôle doivent évaluer de manière approfondie l'impact de la volatilité des marchés sur les bénéficiaires et les fonds propres des banques, et calibrer soigneusement leur intervention en tenant compte de la flexibilité des règles existantes, tout en préservant la confiance dans le système bancaire. Les exigences de fonds propres sensibles aux risques basées sur des modèles internes de valeur à risque (*Value-at-Risk – VaR*) et sur des modèles dits de *Stressed VaR* ont augmenté en raison de l'extrême volatilité des marchés, ce qui a conduit à faire apparaître de plus en plus d'exceptions à l'issue de contrôles *a posteriori* (*backtesting*). Les autorités de contrôle sont incitées à suivre de près ces exceptions, à en analyser

⁶ À titre d'exemple, le 11 mars, la Banque d'Angleterre a annoncé qu'elle allait faire passer les exigences en matière de volant contracyclique de 1 à 0 %.

les raisons, et à se préparer à demander aux banques d'en rendre compte et de modifier leurs modèles si nécessaire. La forte baisse des valeurs de marché des actifs a également eu des conséquences négatives sur les bénéficiaires et les fonds propres des banques. Les autorités de contrôle doivent veiller à ce que les mesures d'assistance et les pratiques relatives à l'évaluation des actifs aux cours du marché continuent de respecter les exigences comptables et de contribuer à la confiance dans le secteur bancaire (plutôt que de dissimuler les pertes latentes).

IV. CONTROLE

Les autorités de contrôle peuvent être amenées à intervenir lorsque les fonds propres d'une banque sont sérieusement menacés par les pertes causées par l'impact du virus. En raison de l'épidémie, le montant des expositions non performantes et des pertes associées pourrait augmenter considérablement, ce qui pourrait avoir un impact non négligeable sur la situation de certaines banques en matière de fonds propres réglementaires. Dans de tels cas, entamer une procédure de résolution de défaillance bancaire en pleine pandémie n'est pas recommandé. Dans ces cas exceptionnels, il est préférable d'envisager des mesures prudentielles ciblées et temporaires décrites ci-dessous, pour autant que les règles de classement des prêts et de provisionnement continuent d'être pleinement appliquées. En outre, les autorités de contrôle devraient envisager de suspendre les distributions discrétionnaires de capital par les banques et les établissements financiers afin de garantir que les capitaux servent en priorité à soutenir l'économie et absorber les pertes. Enfin, si le profil des banques et leur importance systémique le justifient, les autorités de contrôle devraient examiner la situation des banques et les contraindre à améliorer leurs plans de redressement, si nécessaire, en fonction des difficultés créées par la pandémie.

Les autorités de contrôle pourraient juger utile de renoncer provisoirement aux déclencheurs automatiques de mesures correctrices et de privilégier les mesures discrétionnaires fondées sur les risques, de façon à préserver la stabilité financière à long terme. Dans certains pays, lorsque le ratio de fonds propres d'une banque descend au-dessous d'un certain seuil, des mesures correctrices ou des mécanismes de résolution bancaire peuvent être automatiquement déclenchés. Sous réserve que le cadre juridique en vigueur présente la souplesse nécessaire, les autorités de contrôle pourraient juger utile de renoncer provisoirement à l'activation automatique des mesures correctrices. Toutefois, à mesure que la crise se résorbe et que son impact se précise, les banques devront présenter un plan réaliste de reconstitution de leurs fonds propres à moyen terme qui assure une augmentation progressive de leurs fonds propres, si toutefois les incertitudes qui pourraient subsister sur les marchés permettent aux banques de lever des fonds. Un contrôle prudentiel étroit permettrait de vérifier que les banques concernées se rapprochent de leurs objectifs en matière de fonds propres tout en fonctionnant sur des bases financières saines, et que la baisse des ratios de fonds propres réglementaires n'est que temporaire. Si l'impact de la crise actuelle devait se faire sentir à plus long terme et avoir des répercussions systémiques majeures, il serait opportun que les autorités de contrôle coopèrent avec les gouvernements pour réfléchir à des mesures complémentaires de nature à soutenir le système financier.

Les mesures de contrôle, comme toutes les mesures prises en temps de crise, doivent être bien calibrées pour traiter les problèmes causés par la crise et non pas les difficultés liées à des facteurs de vulnérabilité préexistants. Il est essentiel que les pouvoirs publics évitent les mesures de soutien généralisées qui créent des possibilités d'aléa moral et favorisent de mauvaises pratiques de gestion du risque de crédit. Les autorités de contrôle doivent informer les banques des implications prudentielles des mesures officielles adoptées pour soutenir les emprunteurs, tout en veillant à ce que les banques continuent d'évaluer la qualité de crédit des expositions concernées par ces mesures. En outre, les politiques et mesures de contrôle (y compris celles qui s'appliquent aux fonds propres) ne doivent viser que les problèmes créés par la crise, et non pas les

difficultés sans lien avec elle, comme celles qui sont dues à une mauvaise gouvernance et à une mauvaise gestion des banques. En ce qui concerne les banques dont la situation pourrait rapidement justifier une résolution pour défaillance avant la crise, une évaluation au cas par cas devra être effectuée afin de déterminer si la résolution pourra être mise en œuvre et, si oui, comment. Les banques en défaillance avant la crise doivent pouvoir faire l'objet d'une procédure de résolution, si celle-ci peut être effectuée dans de bonnes conditions (par exemple dans les pays qui n'ont pas encore subi de plein fouet la pandémie). Si les difficultés opérationnelles sont trop importantes et que les banques dont la défaillance aurait des conséquences systémiques ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure immédiate de résolution, les autorités doivent prendre garde que les dirigeants de ces banques ne profitent pas de cet intervalle pour « jouer pour se refaire » ou se rendre coupable de fraudes ou de déprédation d'actifs.

Les autorités de contrôle devraient élaborer des lignes directrices en incitant les banques à utiliser la souplesse inhérente au cadre réglementaire. Un relâchement généralisé voire une suspension des règles comptables et de contrôle microprudentielles ne ferait qu'inciter les banques à prendre des risques excessifs et à dissimuler leurs mauvaises pratiques de souscription. Cela ne permettrait en aucun cas de traiter la cause des difficultés. Les réglementations bancaires ont des effets bénéfiques aussi bien en temps normal que dans des circonstances difficiles. Les autorités de contrôle doivent donner des éclaircissements aux banques sur les éléments de souplesse que comportent les réglementations bancaires. Parmi ces éléments, il y a la possibilité de puiser dans les volants de fonds propres et de liquidités, l'assouplissement de certaines mesures macroprudentielles (sur décision de l'autorité macroprudentielle nationale⁷), certaines pratiques prudentielles de restructuration de prêts ou encore des moratoires de remboursement ciblés annoncés par les pouvoirs publics.

La communication et la transparence sont essentielles. Il est indispensable que les autorités de contrôle fassent clairement connaître leurs attentes quant à la manière avec laquelle les banques sont censées traiter avec les emprunteurs en difficulté, et qu'elles communiquent clairement la méthode prudentielle qu'elles souhaitent voir adopter pour faire face à l'épidémie. Il est nécessaire d'améliorer l'information financière, y compris au sein des banques, entre les banques (par l'intermédiaire des registres de crédit et des bureaux de crédit, si possible) et à l'intention des autorités de contrôle. Il serait également utile de recenser, de quantifier et d'identifier les prêts faisant l'objet de pratiques accommodantes, et d'appliquer des critères stricts à la restructuration des prêts. Les banques sont également censées surveiller leurs portefeuilles de prêts et évaluer les risques régulièrement pour estimer l'impact de la COVID-19 sur leur situation financière. Le dialogue entre les banques et les autorités de contrôle doit aussi être renforcé, en particulier au plus fort de la crise, à un moment où les informations fournies par les banques ne reflètent pas forcément l'ampleur du choc subi. Les autorités de contrôle peuvent être amenées à intervenir dans l'urgence lorsque des préoccupations et des tensions se font jour sur les marchés. Il est recommandé aux autorités de contrôle de rapidement mettre en place des reportings *ad hoc* détaillant les prêts concernés (en stock et flux), afin que les répercussions sur la stabilité financière puissent être évaluées avec plus de précision au fur et à mesure que la situation évolue. Par ailleurs, il est essentiel que les banques fassent montre de transparence dans leurs communications publiques, afin que le grand public puisse se faire une idée précise de la situation financière des banques concernées et que les autorités de contrôle puissent prendre en toute connaissance de cause les mesures nécessaires pour faire face aux conséquences de l'épidémie.

⁷ Le recours à des instruments macroprudentiels, notamment aux volants de fonds propres contracycliques, et l'assouplissement d'autres règles macroprudentielles (volants de risque systémique, exigences sectorielles de fonds propres, règles s'appliquant aux emprunteurs comme les limites de quotité de prêts), pourraient faire partie d'un éventuel train de mesures en réponse à la crise. L'assouplissement des règles macroprudentielles peut atténuer l'impact du choc sur le crédit et limiter une contraction du crédit qui aggraverait les effets de la crise sur l'économie réelle. Néanmoins, un tel assouplissement n'est possible que si les instruments macroprudentiels ont déjà été mis en place.

ANNEXE 1. Questions/réponses

Considérations générales en matière de politique prudentielle et de contrôle

- 1) [Que pourraient faire les autorités de contrôle et de réglementation pour encourager les banques à maintenir le flux de crédit à l'économie et pour réduire les risques financiers pour le système bancaire ?](#)
- 2) [Pour éviter une crise bancaire et s'assurer que les banques continuent à financer les emprunteurs, pourquoi les autorités de contrôle ne se contentent-elles pas d'assouplir, voire de suspendre, les règles prudentielles et comptables ?](#)

Restructurations, classement des prêts et provisionnement

- 3) [De quelle manière les banques et les autorités de contrôle devraient-elles intégrer l'incertitude générée par le coronavirus dans leur évaluation de la détérioration de la solvabilité des emprunteurs ?](#)
- 4) [Compte tenu de l'ampleur des difficultés et de l'incapacité des banques à restructurer rapidement les prêts individuellement, les autorités de contrôle doivent-elles envisager une restructuration globale des prêts ?](#)
- 5) [Quelle est la différence entre restructuration et pratiques accommodantes ?](#)
- 6) [Les juridictions dont les exigences prudentielles en matière de provisionnement des pertes sur prêts sont plus strictes que celles prévues par les normes comptables devraient-elles envisager de les assouplir ?](#)
- 7) [Dans une perspective prudentielle, que faut-il penser des moratoires sur la dette ?](#)

Considérations prudentielles – exigences en matière de fonds propres, de liquidité et de risque de marché

- 8) [Quelle méthode faut-il envisager pour les pays qui n'ont pas adopté les normes de Bâle III et qui ne disposent pas toujours de volants de fonds propres et de liquidités pour absorber l'impact d'une crise ?](#)
- 9) [Que faire si les banques ne disposent pas de volants de fonds propres suffisants pour absorber les pertes liées à la crise ?](#)
- 10) [Que faire dans le cas de pays dont les systèmes bancaires ne disposent pas de volants de fonds propres pour absorber l'impact de la crise et dont la marge de manœuvre budgétaire est trop étroite pour permettre des aides supplémentaires de la part de l'État ?](#)
- 11) [Comment les autorités de contrôle doivent-elles faire face aux conséquences de la volatilité accrue sur les marchés et de la chute brutale du prix des actifs provoquées par la pandémie ?](#)
- 12) [Lorsque les banques se servent d'un modèle interne pour gérer le risque de marché, les autorités de contrôle doivent-elles introduire des mesures visant à atténuer la procyclicité des normes de fonds propres qu'engendre la volatilité ?](#)

Normes IFRS

- 13) [L'application des dispositions de la norme IFRS 9 en matière de pertes de crédit attendues doit-elle tenir compte de l'évolution actuelle liée à la COVID-19 ?](#)

1. Que pourraient faire les autorités de contrôle et de réglementation pour encourager les banques à maintenir le flux de crédit à l'économie et pour réduire les risques financiers pour le système bancaire ?

- **Les mesures de réglementation et de contrôle doivent avoir pour but d'encourager l'activité de crédit, tout en faisant respecter des politiques d'octroi rigoureuses, en renforçant la confiance dans le système bancaire, en réduisant les risques financiers et en veillant à ce que les activités des établissements financiers fonctionnent de façon efficace.** Compte tenu de l'incertitude à court terme et de l'impact potentiellement sévère du coronavirus sur l'activité économique, les autorités de contrôle sont incitées à prendre les mesures suivantes :
 - **Encourager les banques à restructurer les prêts.** En accordant un délai de grâce ou en aménageant les contrats, les banques peuvent aider les emprunteurs à surmonter l'impact temporaire du virus sur leur activité et à limiter leurs pertes. Si les valeurs actuelles nettes des contrats n'ont pas beaucoup baissé, les expositions ne seront pas nécessairement classées comme non performantes. Dans des conditions idéales, les banques évalueraient leur capacité de remboursement sur la base d'informations actualisées sur les emprunteurs avant de consentir à un réaménagement temporaire de leur dette. Toutefois, la nature particulièrement sévère de la crise actuelle pourrait nécessiter la restructuration de nombreux prêts, or la capacité opérationnelle des banques ne suffira pas à rapidement renégocier un tel volume de dette. Des approches plus systématiques pourraient donc s'avérer nécessaires, étant donné l'urgence et l'ampleur de l'impact, mais les banques devraient à tout le moins soumettre la restructuration des prêts à un certain nombre de conditions, en définissant des critères de sélection des emprunteurs bénéficiaires (pour cibler certains types de débiteurs ou de secteurs durement touchés par la crise), en utilisant des notations de crédit (même très simplifiées) et en limitant dans le temps la possibilité de bénéficier de tels réaménagements. En fonction de la nature de la restructuration et de la situation des emprunteurs, les banques peuvent être appelées à classer les prêts comme faisant l'objet de pratiques accommodantes et à surveiller leur rendement aux termes des nouvelles conditions qui auront été consenties (annexe 2 et questions 2, 4 et 5).
 - **Communiquer leurs attentes concernant l'évaluation de la solvabilité des emprunteurs.** L'incertitude sans précédent qui entoure l'impact du virus sur l'activité économique fait qu'il est difficile d'estimer les pertes de crédit de manière fiable. Il ne faut pas que les autorités de contrôle demandent aux banques de produire ces estimations le plus vite possible. Les autorités de contrôle doivent faire part de leurs anticipations concernant le choc qui frappe l'économie (question 3) et de leurs attentes sur la manière avec laquelle le classement des actifs et les provisionnements doivent intégrer les effets des mesures de soutien à l'économie (annexe 3).
 - **Expliquer aux banques les implications prudentielles des mesures officielles de soutien aux emprunteurs.** Certaines juridictions ont adopté des mesures pour aider les emprunteurs pendant la crise, telles que des moratoires sur la dette, des dispenses temporaires de remboursement et des garanties de crédit, pour certains secteurs ou types de prêts. Les modalités de classement des prêts doivent prendre en compte les implications des dispenses temporaires de remboursement et des moratoires sur la dette (questions 4 et 7). Les garanties de crédit ont généralement un impact favorable sur l'estimation des pertes sur prêts, les provisionnements et les exigences prudentielles en matière de fonds propres. En ce qui concerne les prêts qui font l'objet de garanties souveraines, et conformément aux normes internationales, la pondération du risque souverain de l'État en question doit être attribuée à l'exposition couverte par la garantie, afin de déterminer le montant de fonds propres que la banque concernée doit détenir au titre du risque de crédit (dans la mesure où les transactions sont libellées en monnaie locale). La mise en place de mesures de réduction des risques ne dispense pas les banques d'évaluer la probabilité que les

emprunteurs ne remboursent pas leur emprunt. Ceci est vrai pour toutes les garanties, y compris les garanties publiques mises en place en réponse à la pandémie de COVID-19. En effet, si la garantie peut limiter les pertes de la banque en cas de défaillance de l'emprunteur, elle n'affecte pas les capacités de remboursement de ce dernier.

- **Publier des déclarations soulignant l'importance de puiser dans les volants de fonds propres et de liquidités.** Le dispositif de Bâle III, qui s'applique dans de nombreux pays, a permis la mise en place de volants de fonds propres (par exemple, le CCB, le CCyB et la surcharge en capital s'appliquant aux banques d'importance systémique, internationales ou domestiques) et de volants de liquidité (par exemple, le LCR) qui sont destinés à être utilisés lors de chocs négatifs⁸. Certaines juridictions ont introduit des volants de fonds propres supplémentaires. Les autorités de contrôle pourraient s'exprimer publiquement pour décrire la nature de ces volants et expliquer qu'ils ont vocation à être utilisés en temps de crise. De la même manière, les juridictions qui ont mis en place un coussin contracyclique devraient envisager de le faire passer à zéro ; elles devraient également assouplir d'autres règles macroprudentielles (volants pour risques systémiques, normes sectorielles de fonds propres, quotité des prêts), en fonction des objectifs de ces règles et de la situation particulière du pays concerné.
- **Mettre un frein aux distributions imprudentes de capital (par exemple paiements de dividendes, rachats d'actions, versement de primes).** À ce stade, l'impact potentiel de l'épidémie de COVID-19 sur le secteur financier est très incertain. Les premières estimations suggèrent toutefois que l'impact potentiel pourrait être nettement plus important que ce que prévoient les scénarios de test de résistance utilisés par la plupart des autorités de contrôle pour évaluer l'adéquation des fonds propres des établissements financiers. Dans ce contexte, pour s'assurer que le secteur bancaire continue à financer l'économie réelle et dispose de ressources suffisantes pour absorber les pertes, il est recommandé, dans un souci de prudence, que les autorités de contrôle prennent des mesures pour préserver les fonds propres des banques en suspendant temporairement la distribution de capital (dividendes, rachats d'actions et versements discrétionnaires de primes) pour toutes les banques, jusqu'à ce que l'impact de la pandémie apparaisse plus clairement.
- **Réexaminer les priorités en matière de contrôle.** Les autorités de contrôle devraient réorienter leurs priorités et faire porter leurs actions avant tout sur les risques et les domaines les plus affectés par la crise, comme le profil de liquidité des banques, les expositions au risque de crédit résultant des prêts aux secteurs vulnérables, et la résilience opérationnelle. Au cours de la période actuelle, les autorités de contrôle doivent davantage expliquer leurs attentes et intensifier le monitoring et les interactions avec les banques pour mieux surveiller les risques et les domaines prioritaires, comme la qualité des actifs, le refinancement, la liquidité, les fonds propres, etc. Dans le même temps, les autorités de contrôle devraient réfléchir à différer les activités qui nécessitent des moyens élevés, telles que les simulations de crise et les inspections sur place, qui se justifient sans doute moins dans le contexte actuel et risqueraient de détourner le management des banques des tâches les plus urgentes.
- **Prolonger le calendrier de mise en œuvre et envisager des dispositions transitoires ciblées.** Les autorités de réglementation devraient également envisager de moduler le calendrier de mise en œuvre progressive des nouvelles normes prudentielles de manière coordonnée et cohérente, dans le cadre des instances internationales appropriées. Par exemple, compte tenu de l'incertitude liée à la crise de la COVID-19 et à son impact économique, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) a récemment décidé de prolonger le calendrier de mise en œuvre des normes de Bâle III non encore appliquées. Le

¹ Cela s'applique également aux exigences en matière de liquidités à court terme libellées en devises importantes qui ont été mises en place en sus des ratios de Bâle dans un certain nombre de pays.

CBCB a également aménagé des dispositions transitoires afin de lisser l'impact de la comptabilisation des pertes de crédit attendues sur les fonds propres réglementaires. Dans ce cas, des obligations d'information suffisantes doivent être introduites (impact des dispositions transitoires sur les fonds propres des banques).

- **Prendre des mesures correctrices en temps voulu pour remédier aux faiblesses de certaines banques.** Sauvegarder la confiance dans le système bancaire est essentiel pour éviter l'incertitude sur les marchés financiers et assurer leur bon fonctionnement. Les participants de marché doivent être en mesure de distinguer les banques saines des banques en difficulté. À cet égard, les autorités de contrôle doivent prendre en temps utile des mesures appropriées pour rétablir la viabilité des banques et leurs volants de fonds propres (questions 9 et 10).
- **Coordonner les politiques en réponse à la crise aux niveaux national et international.** Sur le plan national, il est essentiel de coordonner les mesures concernant le secteur financier avec les organismes et les autorités chargés de préserver la stabilité financière, en se servant des dispositifs institutionnels existants. Compte tenu de la nature mondiale de la crise actuelle, il importe aussi d'assurer une bonne coordination au niveau international (soit par l'intermédiaire d'organismes de normalisation, soit en passant par des groupes multilatéraux ou d'autres mécanismes de coopération) pour veiller à ce que les mesures décidées en réponse à la crise soient bien coordonnées et préservent la stabilité financière mondiale.

2. Pour éviter une crise bancaire et s'assurer que les banques continuent à financer les emprunteurs, pourquoi les autorités de contrôle ne se contentent-elles pas d'assouplir, voire de suspendre, les règles prudentielles et comptables ?

- **La transparence et l'exactitude des données sont essentielles pour que le secteur bancaire continue à inspirer confiance.** Les crises bancaires sont souvent caractérisées par une perte soudaine de confiance entre les banques, les participants au marché et les déposants. L'expérience des crises passées montre que la transparence est une condition préalable au maintien de la confiance dans le système. Des informations précises et fiables (sur les montants de crédits compromis, les pertes potentielles ou l'insuffisance des fonds propres) sont essentielles pour gérer les risques dans le bilan à court et à long terme, et pour que les autorités puissent prendre les meilleures mesures possibles pour répondre à la crise. Les autorités doivent pouvoir s'appuyer sur les outils de suivi existants, car elles risquent de ne pas avoir suffisamment de temps ou de capacité opérationnelle pour mener des examens approfondis de la qualité des actifs dans un grand nombre d'établissements afin d'identifier les banques en difficulté et de quantifier les pertes. L'assouplissement des règles de classement des prêts et de provisionnement aurait un impact négatif sur la transparence et la fiabilité des données dans la mesure où les états financiers et les ratios prudentiels ne reflèteraient plus fidèlement la réalité. Sans informations fiables, le marché, les public et les autorités sont incapables de distinguer les banques fragiles des banques solides, ce qui pourrait entraîner une perte de confiance plus importante dans le système bancaire dans son ensemble, au détriment de la stabilité financière. Pour le cas où la crise actuelle aurait des répercussions systémiques à long terme, des données fiables seraient également indispensables pour permettre aux autorités de contrôle de mettre en œuvre de concert avec les pouvoirs publics des mesures supplémentaires visant à renforcer le système financier.
- **Les règles prudentielles existantes sont suffisamment souples pour s'adapter à une situation de crise.** Les banques doivent travailler de manière constructive avec les emprunteurs touchés. La restructuration d'un prêt ne signifie pas nécessairement que l'emprunteur sera reclassé en défaut et la transaction considérée comme compromise. De plus, même si les expositions étaient reclassées comme non performantes, cela ne signifie pas que le niveau de provisionnement augmenterait immédiatement. Il est

probable que les provisions seront comptabilisées progressivement, à mesure que les banques évalueront l'impact de l'épidémie de COVID-19 sur la capacité des emprunteurs à remplir leurs obligations et que l'impact sur chaque entreprise deviendra plus clair. L'assouplissement généralisé ou la suspension des règles comptables ne ferait pas disparaître les pertes, et le fait de les dissimuler dans les bilans des banques risquerait de compromettre la santé et la stabilité du système bancaire.

- **L'annonce de mesures extrêmes, telles que des changements soudains visant à assouplir les règles comptables, pourrait susciter des inquiétudes sur le marché et éroder la confiance dans le système bancaire.** Dans de nombreux pays, les banques sont pour l'instant considérées comme étant solides et bien capitalisées. L'assouplissement des règles comptables pourrait altérer cette perception et faire craindre que la santé réelle des banques ne soit pas aussi bonne que ce qu'en disent les autorités.

3. De quelle manière les banques et les autorités de contrôle devraient-elles intégrer l'incertitude générée par le coronavirus dans leur évaluation de la détérioration de la solvabilité des emprunteurs ?

- **Si l'incertitude qui entoure l'évaluation du risque de crédit n'est pas chose nouvelle pour les banques et les autorités de contrôle, l'éventail des scénarios qui pourraient résulter du coronavirus et leur impact potentiel sur les emprunteurs n'a jamais été aussi vaste, en particulier à court terme.** Cela pourrait donner lieu à des réactions très différentes d'une banque à l'autre.
- **Lorsque les informations disponibles sont limitées, les autorités de contrôle gagneraient à donner aux banques suffisamment de temps pour déterminer si les emprunteurs sont en mesure de remplir leurs obligations.** Face à l'incertitude sans précédent concernant l'impact du coronavirus, les banques seront mises au défi de produire des prévisions fiables sur les pertes de crédit probables pour différents types d'entreprises.
- **Dans la mesure du possible, les autorités de contrôle devraient faire connaître leurs anticipations quant à la manière avec laquelle les différents scénarios doivent être pris en compte par les banques quand celles-ci évaluent la solvabilité des emprunteurs et estiment le montant des provisions.** Pour établir les flux prévisionnels générés par les prêts douteux, les banques doivent estimer au mieux les conditions économiques qui prévaudront sur la durée de vie restante de l'actif. Compte tenu de l'incertitude actuelle, les autorités de contrôle pourraient souligner que les flux prévisionnels fondés sur différents scénarios pondérés par des probabilités sont sans doute plus adaptés qu'une estimation unique qui risquerait de ne pas prendre toute la mesure de l'ampleur et de la durée du choc. Si les autorités de contrôle sont d'avis que les difficultés économiques seront probablement de courte durée, elles doivent faire part aux banques et aux auditeurs de leur point de vue sur l'éventail des scénarios économiques à prendre en compte pour déterminer les pertes attendues, en tenant pleinement compte des implications à court et à long terme. Au fur et à mesure que la situation évolue et que les autorités de contrôle réévaluent leurs anticipations concernant l'impact de la crise sur les emprunteurs, les établissements réglementés doivent être tenus informés afin de pouvoir corriger leurs estimations. En outre, compte tenu de l'importance des dispositifs d'aide à l'économie mis en place par les États dans de nombreuses juridictions, les autorités de contrôle devraient souligner qu'il est attendu des banques qu'elles prennent pleinement en compte ces mesures lorsqu'elles évaluent leurs pertes de crédit attendues.

4. Compte tenu de l'ampleur des difficultés et de l'incapacité des banques à restructurer rapidement les prêts individuellement, les autorités de contrôle doivent-elles envisager une restructuration globale des prêts ?

- **Des moratoires sur la dette ont été adoptés dans de nombreux pays.** Compte tenu de l'impact de la crise sur l'économie et des conséquences pour certains secteurs et emprunteurs, certains pays ont annoncé des suspensions temporaires de remboursement et des moratoires sur la dette, notamment pour les petites et moyennes entreprises (PME) ou sur les prêts hypothécaires. Ces dispositifs doivent permettre aux emprunteurs concernés de mieux résister à l'impact de la crise à court terme.
- **Il serait difficile pour les banques d'estimer à court terme de manière fiable les pertes sur prêts.** Étant donné que les moratoires sur la dette supposent une restructuration des prêts à grande échelle, et que les banques cherchent avant tout à maintenir la continuité de leurs activités en temps de crise, on comprend facilement qu'elles ne soient pas en mesure, à court terme, d'intégrer les effets d'un moratoire sur la dette dans leurs estimations de l'impact de la crise sur leurs clients et sur la capacité de ces derniers à honorer leurs obligations.
- **Au fur et à mesure que l'épidémie reculera, les banques seront sans doute mieux à même de tenir compte des effets des dispositifs publics de soutien à l'économie dans leur évaluation de l'impact de la crise sur la situation financière des emprunteurs.** À mesure que les banques obtiennent des informations plus fiables sur la situation financière de leurs emprunteurs et sur leur capacité à rembourser leurs prêts restructurés, elles devront réfléchir à l'opportunité de modifier le classement des prêts et estimer les pertes de crédit attendues. En fonction de la manière dont elle a l'habitude de gérer les expositions au risque de crédit, une banque peut choisir d'avoir recours à des méthodes d'évaluation individuelles ou collectives des pertes de crédit attendues.
- **Les autorités de contrôle doivent examiner les processus de restructuration des prêts et les estimations de pertes des banques, ainsi que leurs implications pour la situation financière et prudentielle de celles-ci.** Les autorités de contrôle doivent s'assurer de la solidité des procédures utilisées par les banques pour mesurer les pertes de crédit attendues, qu'elles soient déterminées collectivement ou individuellement, et veiller à ce qu'elles interviennent en temps opportun et tiennent compte de divers éléments, tels que les mesures supplémentaires d'atténuation du risque de crédit (comme les garanties), les estimations des flux de générés par les crédits en tenant compte des conditions macroéconomiques et de la situation des emprunteurs après la crise, ainsi que d'autres informations prospectives pertinentes qui influent sur la possibilité pour la banque de se faire rembourser les sommes dues.

5. Quelle est la différence entre restructuration et pratiques accommodantes (*forbearance*) ?

- **Une restructuration ou modification de prêt désigne des changements apportés aux conditions du prêt,** tels que la prolongation de la durée de l'emprunt, le rééchelonnement des dates de paiement du principal et/ou des intérêts, l'octroi de délais de grâce supplémentaires, la modification de la garantie, la modification du taux d'intérêt et des frais divers, etc. De telles concessions i) sont susceptibles d'être accordées parce que l'emprunteur rencontre des difficultés financières, ou ii) peuvent avoir un motif commercial.
- **Toutes les pratiques de prêt accommodantes sont des restructurations, mais toutes les restructurations ne relèvent pas de pratiques accommodantes.** Lorsqu'une restructuration est considérée par la banque comme un avantage qu'elle accorde à un emprunteur en difficulté pour lui permettre de respecter ses engagements financiers, le prêt concerné est considéré comme faisant l'objet de pratiques accommodantes. Plusieurs cas de figure sont envisageables. Il peut arriver qu'un emprunteur soit (ou risque d'être) en retard dans ses remboursements ; il se peut aussi que les estimations et les projections fondées sur les capacités actuelles de l'emprunteur indiquent que les flux de trésorerie disponibles ne seront pas suffisants pour assurer le remboursement de son prêt ; il est également possible que la note de crédit de

l'emprunteur se soit considérablement dégradée, etc. À l'inverse, les renégociations pour motif commercial ne relèvent pas de pratiques de prêt accommodantes.

- **Les restructurations de prêts, qu'il s'agisse ou non de pratiques accommodantes, sont parfaitement légitimes.** Les banques ont souvent recours à des pratiques de prêt accommodantes pour réduire au minimum les pertes de crédit. Les autorités de contrôle doivent toutefois veiller à ce que les expositions faisant l'objet de pratiques accommodantes soient correctement identifiées et soumises au traitement décrit dans les normes internationales applicables (annexe 2). Les autorités de contrôle doivent certes encourager les banques à restructurer les prêts et à utiliser la souplesse des normes comptables pour éviter de pénaliser inutilement les entreprises viables soumises à des contraintes de liquidité à court terme, mais elles doivent également sauvegarder la confiance dans le système bancaire en veillant à ce que les pertes ne soient pas occultées et à ce que les normes prudentielles ne soient pas assouplies.
- **En soi, la restructuration d'un prêt ne signifie pas nécessairement que l'emprunteur concerné sera classé comme débiteur défaillant.** D'un point de vue prudentiel, la restructuration n'est pas forcément synonyme de défaut de l'emprunteur, et la transaction ne doit pas nécessairement être considérée comme compromise aux termes du cadre comptable, pour peu que l'emprunteur ne rencontre pas de difficultés financières et/ou que la valeur actualisée nette des flux générés par le crédit n'ait pas baissé. L'exposition peut être considérée comme étant toujours productive, ainsi que détaillé dans l'annexe 2.
- **Un monitoring approprié s'impose sur le plan de la supervision.** Lorsque des restructurations sont accordées ou renouvelées, les banques doivent continuer à suivre de près la capacité de remboursement de l'emprunteur et éventuellement reclasser l'exposition dans la catégorie compromise, s'il apparaît que l'emprunteur risque fort de ne pas reprendre ses versements une fois les nouvelles modalités du prêt entrées en vigueur. Plusieurs reports consécutifs d'échéance peuvent indiquer que l'emprunteur n'est tout simplement pas en mesure de rembourser. Les autorités de contrôle doivent être attentives à de telles pratiques.

6. Les juridictions dont les exigences prudentielles en matière de provisionnement des pertes sur prêts sont plus strictes que celles prévues par les normes comptables devraient-elles envisager de les assouplir ?

- **Dans certaines juridictions, les banques sont tenues de calculer les provisions pour pertes sur prêts en respectant à la fois des normes prudentielles et des normes comptables.** Une mesure courante, par exemple, consiste à fixer des montants minimums de provisions pour pertes sur prêts en fonction du nombre de jours de retard d'une exposition. Dans l'Union Européenne, par exemple, de nouvelles règles introduites en 2019 ont établi un ratio minimum de couverture des pertes pour les nouveaux prêts qui pourraient devenir improductifs ; ce ratio dépend du nombre d'années écoulées depuis le classement du prêt et du niveau de garantie qu'il présente. D'autres pays font également dépendre les obligations de classement et de provisionnement du nombre de jours d'arriérés. Dans certains cas, ces dispositions prudentielles peuvent entraîner des obligations de provisionnement plus strictes que les dispositions comptables. Ces obligations de provisionnement supplémentaires permettent généralement de revoir à la baisse le montant des fonds propres réglementaires.
- **La crise actuelle doit amener les autorités de contrôle à intervenir de façon proactive et à donner des orientations sur les exigences prudentielles en matière de classement et de provisionnement des pertes sur prêt, sans toutefois les assouplir.** Dans le cas où ces obligations ont été imposées pour traiter des problèmes bien précis (comme des faiblesses structurelles dans la réduction du montant des prêts compromis, le recouvrement des sommes prêtées, ou encore l'évaluation des garanties), elles pourraient être mise en œuvre de manière plus progressive, en tenant compte des contraintes supplémentaires que

subissent les banques et les emprunteurs en raison de l'épidémie de coronavirus. Dans ce cas, il importe de s'assurer que : i) le provisionnement des pertes sur prêts et le classement des expositions continuent de reposer sur des pratiques comptables saines et des normes internationales élémentaires ; ii) les autorités de contrôle recueillent régulièrement des informations et surveillent de près la qualité des actifs des banques et leurs pratiques de provisionnement.

- **Les autorités de contrôle doivent analyser en profondeur la nature des dispositifs mis en place par l'État et fournir aux banques des lignes directrices claires sur leurs implications prudentielles.** Au vu de la forte incertitude qui règne à court terme, les banques doivent examiner régulièrement un nombre suffisant de scénarios et déterminer leur impact respectif sur la qualité de leurs actifs. Dans cette optique, il appartient aussi aux banques de déterminer si les difficultés opérationnelles et financières des emprunteurs doivent être ou non considérées comme étant de courte durée, et donc peu susceptibles de persister après que les mesures de santé publique auront cessé de s'appliquer ; dans cette analyse, elles doivent également tenir compte des effets des mécanismes de relance budgétaire qui ont été mis en place. Les autorités de contrôle doivent exiger des banques qu'elles communiquent en temps utile et de manière détaillée les critères qu'elles emploient pour procéder au classement des prêts, ainsi que les hypothèses et les scénarios sur lesquels elles s'appuient pour déterminer si les provisions pour pertes sur prêts sont suffisantes. Le fait que l'État décide d'apporter des financements supplémentaires ou de restructurer les prêts existants, y compris en mettant en place un moratoire sur la dette, ne doit pas en soi affecter le traitement prudentiel du classement des prêts et des provisionnements.

7. Dans une perspective prudentielle, que faut-il penser des moratoires sur la dette ?

- **Les moratoires officiels peuvent être un outil précieux pour l'État face à un choc exogène important, mais ils peuvent également être source d'aléa moral.** L'aléa moral peut être limité si le moratoire est de courte durée, bien ciblé et transparent.
- **Imposer aux banques un moratoire sur la dette contrevient au mandat des autorités de contrôle, qui doivent veiller à la solidité et à la stabilité du système financier.** Une autre solution consiste pour les autorités de contrôle à inciter les banques à restructurer les prêts. En accordant un délai de grâce ou en aménageant les contrats, les banques peuvent aider les emprunteurs à surmonter l'impact temporaire du virus sur leur activité et à limiter leurs pertes. Ainsi, il pourrait être dans l'intérêt des banques de modifier les conditions de prêt pour les emprunteurs qui sont viables à moyen terme. Étant donné que les restructurations de prêts sont des décisions commerciales, elles ont tendance à être plus ciblées et ont généralement des implications négatives nettement moindres qu'un moratoire officiel.
- **Si les pouvoirs publics considèrent que les moratoires officiels sont utiles dans telle ou telle situation, ils doivent tenir compte des éléments suivants afin de limiter les risques pour la stabilité financière :**
 - **Les autorités doivent éviter les moratoires généralisés.** Dans certaines situations, un moratoire sur la dette peut affecter la liquidité et les bénéfices des banques. Afin de réduire au minimum les risques pour la stabilité financière et de garantir la capacité des banques à octroyer des crédits finançant l'économie, les mesures de soutien doivent être aussi ciblées que possible et les entreprises et les ménages qui n'ont pas été affectés de manière significative par la pandémie doivent continuer à rembourser leurs emprunts.
 - **Ce n'est pas aux autorités de contrôle du secteur financier qu'il revient de déclarer les moratoires sur les dettes.** La déclaration de moratoires sur les dettes par les autorités de contrôle pourrait générer des risques juridiques, nuire à leur réputation et soulever des questions quant à leur indépendance et à

leur mandat. D'autres instances officielles (par exemple, le ministère des Finances ou le parlement) sont généralement mieux placées pour faire une telle déclaration.

- **Les autorités de contrôle doivent analyser en profondeur la nature des mesures officielles et fournir aux banques des lignes directrices claires sur leurs implications prudentielles.** Le Comité de Bâle a précisé que le recours aux reports de paiement ne devait pas déclencher automatiquement une « augmentation significative du risque de crédit » et, par conséquent, ne justifiait pas forcément une migration des prêts de la phase 1 aux phases 2 et 3 du provisionnement pour pertes de crédit attendues. Les autorités de contrôle doivent faire connaître leurs attentes sur la manière dont les mesures de soutien à l'économie et aux emprunteurs doivent être prises en compte dans le classement des actifs, le provisionnement et les autres mesures prudentielles.
- **Les autorités de contrôle doivent souligner qu'un moratoire ne dispense pas les banques de continuer à évaluer régulièrement la solvabilité des emprunteurs.** Si un moratoire ne doit pas conduire automatiquement à un reclassement des actifs et à une augmentation des provisions, en revanche les états financiers et les communications financières des banques doivent continuer à rendre compte de la capacité de paiement des emprunteurs. Les autorités de contrôle devront veiller à ce que les procédures utilisées par les banques pour mesurer les pertes de crédit attendues soient solides et interviennent en temps utiles. Des informations précises et fiables sont essentielles pour gérer les risques dans le bilan à court et à long terme, et pour que les autorités puissent prendre les meilleures mesures possibles pour répondre à la crise.
- **Les autorités de contrôle doivent continuer à surveiller étroitement les portefeuilles de crédit.** Les banques et les autorités de contrôle devraient recueillir des informations sur le périmètre des moratoires de paiement et recenser précisément les emprunteurs et les expositions concernés (nombre d'emprunteurs, d'expositions, répartition entre entreprises et ménages, par types de produits, etc.)

8. Quelle méthode faut-il envisager pour les pays qui n'ont pas adopté les normes de Bâle III et qui ne disposent pas forcément de coussins de fonds propres et de liquidités pour absorber l'impact d'une crise ?

- **Certains pays émergents et en développement n'ont pas encore appliqué le dispositif de Bâle III.** Certaines de ces juridictions ont parfois constitué des volants de fonds propres sous la forme de pondérations des risques ou d'exigences de fonds propres qui surpassent les normes internationales. Toutefois, certaines de ces exigences de fonds propres plus strictes peuvent avoir été introduites pour remédier à d'autres faiblesses, et ne couvrent pas forcément tous les risques du premier pilier de Bâle III (notamment les risques opérationnels). Par ailleurs, les techniques de réduction du risque de crédit qu'utilisent ces juridictions sont peut-être moins rigoureuses que celles qui sont acceptées dans le cadre de Bâle. Enfin, certains de ces pays n'appliquent pas toujours les processus et les exigences de fonds propres du deuxième pilier. En outre, plusieurs juridictions utilisent des mesures de liquidité très élémentaires qui ne visent pas à modéliser un scénario de crise de liquidité à court terme, ce que permet le LCR.
- **La méthode générale décrite dans la présente note vaut également pour ces juridictions.** Les banques dont les ratios de fonds propres sont inférieurs aux exigences minimales doivent présenter un plan crédible de reconstitution progressive de leurs fonds propres à moyen terme. Les autorités de contrôle doivent alors intervenir pour assurer un suivi rigoureux de la mise en œuvre d'un tel plan. Les mesures éventuelles visant à rétablir les niveaux de liquidité doivent être examinées et doivent également être appliquées sur une période suffisante, pour éviter des tensions supplémentaires sur la banque concernée et sur le système financier

dans son ensemble. Dans l'intervalle, il faudrait améliorer la qualité des communications en matière de liquidité.

- **Dans les pays où les normes réglementaires de fonds propres des banques sont nettement plus exigeantes que les normes internationales, des aménagements pourraient être envisagés.** Il est possible que dans certains pays, le cadre juridique et réglementaire intègre des volants de sécurité dans les exigences de fonds propres, par exemple en fixant des ratios minimums de 20 % ou plus. Il est important de distinguer si la présence de ces volants trahit des lacunes sur un plan structurel, comme la mauvaise qualité de la gestion des risques par les banques, ou s'ils sont de nature macrofinancière, par exemple s'ils sont en place pour pallier des facteurs systémiques de vulnérabilité aux chocs extérieurs. Dans ce dernier cas, il est possible d'envisager un assouplissement des règles macroprudentielles. En général, ces pays disposent d'une plus grande souplesse dans la conception des plans de reconstitution des fonds propres des banques, en faisant davantage intervenir des outils comme les restrictions sur la distribution de dividendes et le versement de primes lorsque les fonds propres d'une banque deviennent inférieurs aux exigences minimales en vigueur dans le pays (ces outils devraient en fait être envisagés dans toutes les juridictions où la solvabilité des banques est compromise), tout en restant dans les limites de ce que les autorités peuvent considérer comme sûr, c'est-à-dire de nature à garantir la bonne santé financière des banques. À moyen terme, ces juridictions pourraient trouver avantageux de concevoir explicitement leurs exigences de fonds propres de manière à incorporer des volants de fonds propres, qui pourraient être alors plus facilement utilisés en période de difficultés financières. Il convient de noter que certaines juridictions fixent des ratios de fonds propres minimums supérieurs aux normes internationales car, même dans les périodes de relative stabilité économique, il existe des facteurs locaux qui peuvent nuire à la solidité des banques. Il conviendrait dès lors de faire preuve d'une grande prudence avant d'assouplir de telles règles.

9. Que faire si les banques ne disposent pas de volants de fonds propres suffisants pour absorber les pertes liées à la crise ?

- **Les normes prudentielles internationales mises en place au lendemain de la crise financière mondiale ont renforcé les exigences de fonds propres et introduit des coussins de fonds propres supplémentaires qui pourraient être utilisés en temps de crise.** Ces dernières années, de nombreuses banques dans le monde ont consolidé leurs fonds propres et sont mieux à même de faire face à d'éventuelles pertes en période de crise.
- **Toutefois, si une banque ne dispose pas de volants de fonds propres pour absorber pleinement les pertes causées par la crise sans descendre au-dessous des seuils réglementaires, des mesures supplémentaires seront nécessaires pour rétablir la situation et préserver ainsi la confiance.** Une étroite coopération avec l'autorité de contrôle est essentielle. Comme évoqué ci-dessus, il n'est pas recommandé d'engager une résolution dans de tels cas au début de la pandémie. En effet, la nature sans précédent du choc et les grandes incertitudes entourant la pandémie peuvent justifier le report de l'examen de la viabilité de la banque, jusqu'à ce que l'impact sur sa position financière puisse être estimé de manière plus précise. Les autorités doivent prendre des mesures ciblées, comme demander aux banques de présenter un plan de reconstitution de leurs fonds propres, afin de ramener ces derniers aux niveaux requis. Compte tenu de l'incertitude qui entoure l'impact à long terme de la COVID-19, ces plans seront sans doute plus incertains et s'inscriront dans un horizon temporel plus long que d'ordinaire (si l'on écarte les mesures d'aide publique). Ils doivent être débattus avec l'autorité de contrôle, qui doit les évaluer, envisager avec les banques d'éventuelles modifications, et contrôler leur mise en œuvre pour s'assurer que les banques seront en mesure de revenir à une situation normale dans un délai raisonnable.
- **Si le plan de reconstitution des fonds propres n'est pas respecté, l'autorité de contrôle devra prendre les devants pour examiner tout obstacle, avéré ou éventuel, à la réalisation du plan.** L'autorité de

contrôle devrait également évaluer les raisons de cette situation et déterminer s'il est nécessaire de modifier les plans ou de prendre des mesures correctrices supplémentaires. Lorsque les banques ne sont pas en mesure de présenter un plan réaliste de rétablissement des fonds propres, que la confiance dans le système bancaire risque d'être gravement compromise et que la résolution ne peut être pleinement mise en œuvre, les autorités peuvent être amenées à fournir des aides publiques, en particulier dans les juridictions qui ont la capacité budgétaire de le faire de manière crédible.

- **Il est possible que certaines banques rencontrent déjà des problèmes financiers et des difficultés au niveau de leurs fonds propres, et fassent déjà l'objet de mesures correctrices décidées par les autorités de contrôle.** Il est clair que l'autorité de contrôle doit continuer à intervenir pour remédier aux difficultés de ces banques fragiles, et que la réponse prudentielle ciblée évoquée ci-dessus se cantonne aux problèmes liés spécifiquement à l'impact temporaire de la crise. Ces banques peuvent avoir de grandes difficultés à absorber les pertes et à rétablir leurs fonds propres conformément au plan. Dans ces cas, l'autorité de contrôle doit évaluer, comme elle le fait d'ordinaire de façon continue, les faiblesses et les problèmes de la banque et du système financier, et déterminer si des mesures correctrices renforcées sont nécessaires. Les banques qui étaient défaillantes avant la pandémie doivent tout de même faire l'objet d'une procédure de résolution si les conditions sont réunies (par exemple, dans les pays qui n'ont pas encore subi la pandémie de plein fouet). Cela dépendra en partie de la taille de la banque, de sa complexité et de l'état de préparation opérationnelle des autorités responsables de la résolution. Si les difficultés opérationnelles sont trop importantes et que les banques dont la défaillance aurait des conséquences systémiques ne peuvent pas immédiatement faire l'objet d'une procédure de résolution, les autorités doivent veiller à ce que les dirigeants ne puissent pas, dans l'intervalle, « jouer pour se refaire » (par exemple, en octroyant rapidement des prêts à des emprunteurs à risque) ou se rendre coupable de fraudes ou de « déprédation d'actifs » (par exemple, en prêtant à des parties liées qui ne rembourseront pas). Les autorités de contrôle doivent faire preuve d'une grande vigilance et utiliser à bon escient leurs prérogatives d'intervention et de sanction pour limiter de tels risques, sous réserve des contraintes opérationnelles auxquelles elles sont soumises.

10. Que faire dans le cas de pays dont les systèmes bancaires ne disposent pas de coussins de fonds propres pour absorber l'impact de la crise et dont la marge de manœuvre budgétaire est trop étroite pour permettre des aides supplémentaires de la part de l'État ?

- **L'absence de coussins de fonds propres dans les systèmes bancaires de ces pays peut être révélateur de leur fragilité avant l'épidémie.** La situation de départ de ces banques est donc déjà précaire et pourrait avoir été encore aggravée par la crise.
- **La démarche à adopter dans ces pays doit être évaluée au cas par cas.** De nombreuses banques pourraient ne plus respecter les exigences en matière de fonds propres en raison des pertes liées à la crise. Il appartient aux autorités de contrôle d'évaluer la situation de chaque banque. Certaines banques peuvent être en mesure d'assurer le rétablissement progressif de leurs fonds propres à moyen terme, moyennant un suivi étroit et des interventions de la part de l'autorité de contrôle. En ce qui concerne les banques dont la situation serait plus fragile et dont la viabilité semblerait compromise, des mesures plus énergiques, comme des aides budgétaires (d'un montant de nature à préserver les intérêts des contribuables), ne doivent être envisagées que lorsque la confiance dans le système bancaire serait gravement compromise et qu'une procédure de résolution ne pourrait pas être correctement mise en œuvre.
- **C'est là l'un des enseignements de la présente note : aucune astuce prudentielle ou comptable ne saurait faire disparaître les pertes.** En dernière instance, ce sont les banques, leurs actionnaires ou leurs créanciers qui supporteront ces pertes, à moins que l'État ne les prenne à son compte pour sauvegarder la stabilité du système financier. Une certaine souplesse en matière de contrôle est souhaitable dans certains

cas, mais de tels aménagements ne doivent s'appliquer qu'aux problèmes nés de la crise et ne pas se faire au détriment de la santé et de la viabilité du système bancaire.

11. Comment les autorités de contrôle doivent-elles faire face aux conséquences de la volatilité accrue sur les marchés et de la chute brutale du prix des actifs provoquées par la pandémie ?

- **La détermination de la juste valeur et le classement et reclassement des actifs financiers sont régis par des règles comptables.** Les canaux par lesquels l'impact se fera sentir sur les banques sont fonction du cadre comptable adopté dans chaque pays. Aux termes de la norme internationale d'information financière IFRS 9, les actifs financiers doivent être classés à leur juste valeur par le biais du compte de résultat (FVTPL), à moins qu'ils ne remplissent les critères permettant leur classement au coût amorti, ou à la juste valeur par le biais des autres éléments du résultat étendu (FVOCI), en fonction du modèle économique utilisé pour la gestion des actifs en question et des caractéristiques des flux de trésorerie contractuels qui s'y rattachent. Pour ce qui concerne les actifs classés à leur juste valeur par le biais du compte de résultat, les variations de la juste valeur sont enregistrées au fur et à mesure dans le compte de résultat. Le reclassement des actifs financiers conformément à la norme IFRS 9 répond à des critères plus stricts que ceux de la norme comptable internationale IAS 39. Le reclassement n'est autorisé que si l'entité déclarante a fait évoluer son modèle économique en matière d'actifs financiers, de telle manière que son précédent modèle ne saurait plus désormais s'appliquer à l'évaluation de ses actifs. Un changement de modèle économique ne peut se décider qu'au plus haut niveau et reste un événement très rare².
- **Les autorités de contrôle doivent s'assurer que les banques respectent les critères comptables lors d'éventuels reclassements.** Les autorités de contrôle doivent veiller au respect de ces critères. Si un reclassement est jugé conforme à la norme IFRS 9, il doit être effectué de manière prospective à partir de la date de reclassement, qui est le premier jour de la première période de déclaration suivant le changement de modèle économique.
- **Il est important de maintenir la confiance dans le secteur bancaire en veillant à ce que les pertes évaluées au prix du marché (*marked to market*) ne soient pas occultées.** L'assouplissement des règles relatives à l'évaluation des actifs aux prix de marché, lequel permettrait aux banques de maintenir fixe le prix de certains titres nuirait à la transparence et à la discipline de marché et ne serait pas compatible avec les normes comptables et prudentielles internationales. Toute modification des dispositifs régissant les fonds propres visant à filtrer l'éventuel impact négatif des titres FVOCI sur les niveaux de fonds propres réglementaires reviendrait également à fragiliser le cadre réglementaire et à faire obstacle aux comparaisons internationales. Lorsque l'illiquidité des marchés empêche l'utilisation des prix de marché, les autorités de contrôle doivent contrôler attentivement la manière dont les banques évaluent leurs actifs, ainsi que la gouvernance de ces processus d'évaluation, afin de garantir la conformité avec les meilleures pratiques et les normes internationales.

12. Lorsque les banques se servent d'un modèle interne pour mesurer les risques de marché, les autorités de contrôle doivent-elles introduire des mesures visant à atténuer la procyclicité des normes de fonds propres qu'engendre la volatilité ?

² Voici, entre autres, deux exemples cités par la norme IFRS 9 et qui ne constituent pas un changement de modèle économique : i) un changement d'intention concernant des actifs financiers spécifiques (même en cas de changement important des conditions de marché), et ii) la disparition temporaire d'un marché particulier pour certains actifs financiers.

- **Il n'est pas nécessaire de modifier les exigences prudentielles. Il est préférable de tirer parti, de manière prudente, de la flexibilité inhérente aux normes en vigueur.** Comme prévu, et c'est bien là l'objectif visé, les exigences de fonds propres sensibles aux risques fondées sur des modèles internes de valeur à risque (VaR) et des modèles de Stressed VaR, ont augmenté en raison de l'extrême volatilité des marchés. Cela se justifie par le fait que davantage de fonds propres sont nécessaires pour couvrir des risques de marché plus élevés. Il est également essentiel de veiller à ce que le fonctionnement des modèles internes continue de donner satisfaction dans l'environnement actuel. Pour évaluer si les modèles internes appréhendent bien les facteurs de risque qui déterminent également les résultats quotidiens, les autorités de réglementation imposent un contrôle *a posteriori* (c'est-à-dire une comparaison *ex post* entre la mesure de la VaR et les profits et pertes quotidiens). Lorsque le nombre d'exceptions est élevé (c'est-à-dire lorsque la perte subie sur une seule journée est supérieure à la perte indiquée par le modèle), une pénalité est généralement appliquée. Plusieurs autorités de réglementation ont récemment introduit des exonérations concernant le nombre d'exceptions de contrôle *a posteriori* qui sont prises en considération pour déterminer si un multiplicateur (le « facteur plus » dans le cadre de Bâle) doit être appliqué lors du calcul des exigences de fonds propres pour les risques de marché.
- **Tout en reconnaissant que certaines exceptions peuvent s'expliquer par une augmentation de la volatilité, les banques et les autorités de contrôle doivent continuer à analyser soigneusement et de manière approfondie les résultats des contrôles *a posteriori*.** Les lignes directrices du CBCB sur les contrôles *a posteriori* laissent une marge de manœuvre suffisante aux autorités de réglementation. À cet égard, il est important de faire la distinction entre plusieurs types de problèmes (graves lacunes du modèle, manque de précision du modèle, ou mouvements des marchés non anticipés par le modèle), qui peuvent nécessiter une réponse différente des autorités de contrôle (recalibrage des modèles, utilisation de multiplicateurs, renforcement du contrôle, etc.). Le recours au « facteur plus » n'est pas toujours indiqué ; en revanche, il convient de rechercher minutieusement les raisons pour lesquelles un grand nombre d'exceptions sont détectées lors de contrôles *a posteriori*. En toute hypothèse, les autorités de contrôle doivent demander des explications aux banques, mettre en place des exigences de suivi adaptées, veiller à ce que les banques continuent à évaluer les résultats des modèles de VaR (en utilisant des outils comme le backtesting), demander des informations détaillées sur les exceptions détectées, et exiger que les modèles soient rectifiés si nécessaire.

13. L'application des dispositions de la norme IFRS 9 en matière de pertes de crédit attendues doit-elle tenir compte de l'évolution actuelle liée à la COVID-19 ?

- **Il est essentiel que les banques en tant qu'entités déclarantes (*reporting entities*) fassent preuve de discernement en se conformant à la norme IFRS 9 et aux obligations d'information qui l'accompagnent, afin de garantir que les pertes de crédit seront suffisamment prises en compte et comptabilisées à temps.** Cela suppose d'intégrer aux prévisions économiques les informations les plus récentes sur l'évolution de la pandémie de COVID-19 et de déterminer si le risque de crédit et les pertes de crédit attendues sur la durée de vie entière de l'actif ont augmenté de façon importante (sur l'évaluation des pertes attendues de crédit des prêts restructurés, voir l'encadré ci-dessous). Il sera particulièrement important de donner une publicité suffisante aux informations pertinentes : cette transparence permettra aux investisseurs et aux marchés de connaître la situation économique et les résultats financiers des banques, notamment pour ce qui concerne les effets de la COVID-19 sur le risque de crédit. Ces informations seront précieuses également pour les autorités de réglementation, qui pourront les utiliser pour mettre au point des mesures en réponse à la crise. Les autorités de contrôle bancaire devraient jouer un rôle important en aidant les banques à mettre en œuvre la norme IFRS 9 et en évaluant leurs pratiques dans ce domaine. À cette fin,

les autorités de contrôle sont encouragées à continuer de suivre les « lignes directrices relatives au risque de crédit et à la comptabilisation des pertes de crédit attendues » du Comité de Bâle, qui peuvent également fournir de précieuses indications aux banques elles-mêmes.

- **Les autorités de contrôle gagneraient à conseiller les banques sur la manière d’appréhender l’impact de la crise sur leurs portefeuilles de prêts tout au long de la durée de vie des prêts, ce qui va dans le sens d’une mise en œuvre solide et cohérente de la norme IFRS 9.** Les banques devront faire preuve de discernement dans l’application de la norme IFRS 9, en particulier dans le climat d’incertitude actuel. Dans la conjoncture actuelle, l’évaluation des pertes de crédit attendues doit se fonder sur les meilleures informations disponibles, tenir compte de la nature temporaire de l’impact du virus et de l’existence de certaines mesures de soutien budgétaire et utiliser différents scénarios, y compris, au vu de la situation actuelle, un scénario pessimiste. Dans le même temps, les banques et les autorités de contrôle devraient conserver à l’esprit que la norme IFRS 9 est fondée sur des principes et ne doit donc pas être appliquée mécaniquement ; il convient d’éviter les solutions uniformes et les déclencheurs automatiques. Par exemple, l’existence de dispenses temporaires de paiement ne doit pas entraîner automatiquement le passage des banques à la phase 2, car cela ne signifie pas nécessairement une augmentation significative du risque de crédit. Lors de l’élaboration des scénarios, il ne faut pas perdre de vue que si la situation actuelle se prolonge jusqu’à un certain point, la COVID-19 fera sentir ses effets sur les scénarios à plus long terme. (Le 27 mars, l’IFRS Foundation a rendu publics ses principes directeurs sur l’application des exigences de la norme IFRS 9 en matière de pertes de crédit attendues dans le contexte de la pandémie COVID-19. Ce document est disponible sur www.ifrs.org)

IFRS 9 : évaluation des pertes attendues de crédit sur des prêts restructurés

Le traitement comptable des prêts restructurés dépend du caractère substantiel ou non des modifications apportées aux conditions du prêt¹. Si les modifications sont de nature substantielle, l’actif initial est décomptabilisé, et l’actif modifié est considéré comme un actif « nouveau » et comptabilisé à un montant inférieur. Les entités doivent alors évaluer les pertes de crédit attendues au cours des 12 mois suivant la date de comptabilisation initiale, voire tout au long de la vie de l’actif si les critères sont remplis. Si la modification n’est pas considérée comme substantielle, l’entité doit d’abord recalculer la valeur comptable brute de l’actif et comptabiliser un gain ou une perte au titre de cette modification dans le compte de résultat. Si le risque de crédit augmentait de manière significative, il faudrait alors comptabiliser les pertes de crédit attendues tout au long de la vie de l’actif concerné. Pour pouvoir considérer que le risque de crédit a baissé et repasser de la mesure des pertes tout au long de la vie de l’actif à la mesure au cours des 12 premiers mois, l’entité devrait s’assurer que, aux termes des nouvelles modalités du prêt restructuré, l’emprunteur se montre bon payeur depuis un certain laps de temps. Le montant des provisions ne serait pas nécessairement très élevé, si les nouvelles conditions de remboursement étaient prolongées et/ou si les emprunteurs étaient en mesure d’honorer leurs engagements au terme du nouveau contrat de prêt.

¹ La modification d’un actif financier est considérée de nature substantielle si la valeur actuelle des flux de trésorerie après restructuration, y compris les commissions nettes payées, actualisée en utilisant le taux d’intérêt effectif initial, s’écarte d’au moins 10 % de la valeur actualisée des flux de trésorerie restants de l’actif initial.

ANNEXE 2. Comparaison des dispositifs prudentiels, comptables et réglementaires

Dispositif prudentiel	Dispositif comptable (IFRS 9)	Dispositif réglementaire
<p>-> impact sur le dénominateur du ratio de fonds propres (actifs pondérés en fonction des risques)</p> <p><u>Définition :</u> On considère qu'un débiteur fait défaut dès lors que l'un ou l'autre des deux événements suivants a lieu (ou les deux) :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La banque estime que le débiteur a peu de chance d'honorer ses engagements ; 2) Le débiteur ne s'est pas acquitté d'une quelconque obligation importante vis-à-vis de la banque au titre du prêt depuis plus de 90 jours. <p>N.B. : Une restructuration pour détresse financière, qui a beaucoup de chance de déboucher sur un allègement des obligations financières de l'emprunteur du fait d'une annulation ou d'un report de paiement du principal et des intérêts, indique qu'il est peu probable que le prêt soit remboursé.</p> <p><i>Source : dispositif de Bâle</i></p>	<p>-> impact sur le numérateur du ratio de fonds propres (les fonds propres de base de catégorie 1 ont tendance à baisser suite à une baisse des bénéfices non distribués engendrée par la constitution de provisions pour pertes de crédit)</p> <p><u>Définition :</u> Phase 1 : le risque de crédit n'a pas nettement augmenté depuis l'octroi du prêt (estimation des pertes de crédit attendues à 12 mois).</p> <p>Phase 2 : le risque de crédit a nettement augmenté depuis l'octroi du prêt (estimation des pertes de crédit attendues tout au long de la vie du prêt).</p> <p>Un actif financier est compromis (phase 3) à partir du moment où <u>un ou plusieurs événements</u> entraînent des <u>effets négatifs</u> sur l'estimation des flux de trésorerie futurs de cet actif. L'analyse de données portant sur les événements suivants permet de déterminer si un actif financier est compromis : ...</p> <ol style="list-style-type: none"> a) l'emprunteur est en grande difficulté financière ; c) le prêteur, pour des raisons économiques ou contractuelles liées aux difficultés financières de l'emprunteur, l'a fait bénéficier d'avantages qu'il n'aurait pas consentis autrement. <p>(pertes de crédit attendues tout au long de la vie de l'actif) (IFRS 9, annexe A).</p>	<p>-> impact sur le classement réglementaire des prêts (productifs ou improductifs) à des fins d'information</p> <p><u>Définition :</u> On parle de pratiques de prêt accommodantes lorsque i) un emprunteur a des difficultés à honorer ses engagements financiers, et que ii) la banque lui accorde une concession qu'elle ne consentirait pas autrement.</p> <p>Les expositions non performantes sont :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) toutes les expositions « défaillantes » aux termes du dispositif de Bâle ; 2) toutes les expositions compromises par le risque de crédit aux termes des règles comptables en vigueur ; 3) toutes les autres expositions qui, bien que ni défaillantes ni compromises : <ol style="list-style-type: none"> a) sont des expositions importantes en souffrance depuis plus de 90 jours b) ont peu de chance d'être intégralement remboursées au vu des conditions contractuelles, originales ou, le cas échéant, modifiées, sans la réalisation d'une garantie par la banque. <p><i>Source : lignes directrices du CBCB sur le traitement prudentiel des actifs à problèmes</i></p>

<p>1/ Une exposition se voit attribuer une pondération de risque de 75 %.</p>	<p>Le prêt, classé en phase 1, doit donc être provisionné d'un montant égal aux pertes de crédit attendues sur 12 mois.</p>	<p>L'exposition est performante.</p>
<p>2/ L'exposition se voit toujours affecter une pondération de risque de 75 %.</p>	<p>Le prêt reste classé en phase 1 et doit donc être provisionné d'un montant égal aux pertes de crédit attendues sur 12 mois.</p>	<p>L'exposition est toujours performante.</p>
<p>3/ L'exposition se voit toujours attribuer une pondération de risque de 75 %.</p>	<p>Le prêt est désormais classé en phase 2 (prêt <i>under performing</i>) : les pertes de crédit attendues doivent être estimées tout au long de la vie de l'actif. [Il y a une présomption que le risque de crédit a nettement augmenté si les paiements contractuels sont en retard de plus de 30 jours].</p>	<p>L'exposition est toujours performante.</p>
<p>4/ Une pondération de risque de 100 % est affectée à l'exposition. L'emprunteur n'est pas classé comme étant en défaut de paiement car l'impact de la restructuration du prêt sur la valeur actuelle nette (VAN) des flux de trésorerie du prêt devrait être faible.</p>	<p>Le prêt reste classé en phase 2 et nécessite une estimation des pertes tout au long de la vie, car il n'y a pas d'impact négatif sur l'estimation des flux de trésorerie du prêt.</p>	<p>La banque décide d'accorder une mesure accommodante à l'emprunteur qui rencontre des difficultés financières. Le prêt, désormais assorti de mesures individuelles liées à la situation de l'emprunteur, sera comptabilisé comme un prêt faisant l'objet de pratiques accommodantes. [Toutefois, comme le précise le CBCB, le fait que les emprunteurs acceptent les conditions d'un moratoire de la dette (décidé par l'État ou accordé par les banques de manière discrétionnaire) ne doit pas automatiquement conduire à classer le prêt comme faisant l'objet de pratiques accommodantes.] L'exposition est toujours considérée comme productive car i) l'emprunteur n'a pas fait défaut aux termes des normes de Bâle, ii) l'exposition n'est pas compromise aux termes des règles comptables, et iii) les paiements ne sont pas en retard de plus de 90 jours. L'exposition sera comptabilisées pendant deux ans comme productive et faisant l'objet de pratiques accommodantes.</p>
<p>5/ La restructuration pour détresse financière débouche sur un allègement des obligations financières de l'emprunteur (VAN réduite). L'emprunteur est donc reclassé en défaut de paiement. L'exposition défailtante se voit attribuer une pondération de risque de 150 %.</p>	<p>Le prêt est compromis par le risque de crédit. La concession accordée a un impact négatif sur l'estimation des flux de trésorerie du prêt. Si les conditions de la transaction sont modifiées de manière substantielle, le prêt modifié est considéré comme un « nouveau » prêt ; ses pertes de crédit attendues sont estimées pour les 12 mois suivant la date de comptabilisation initiale, jusqu'à ce que les critères soient remplis pour une estimation tout au long de la vie du prêt. [Il y a aussi une présomption en phase 3 : le défaut de paiement doit être constaté au-delà de 90 jours de retard de paiement, sauf si l'entité concernée dispose d'éléments</p>	<p>L'exposition est improductive car l'emprunteur est en défaut de paiement et le prêt est compromis. Le prêt sera classé improductif et fera l'objet d'un suivi d'un an.</p>

	vérifiables de nature à justifier l'emploi d'un critère de défaut fondé sur un délai plus long.]	
<p>6/ L'emprunteur est classé dans la catégorie « en défaut de paiement », à la lumière d'un certain nombre d'indices qui laissent penser qu'il est peu susceptible de rembourser (le revenu du prêt baisse de 70 %).</p> <p>Pour traduire la présence d'une garantie, on applique la méthode dite de la substitution : la pondération de risque attribuée à l'emprunteur (150 %) est remplacée par celle du garant (0 %).</p>	<p>Le prêt est compromis par le risque de crédit (l'emprunteur est en grande difficulté financière). La détermination du montant recouvrable du prêt tiendra compte du fait que les flux de trésorerie du prêt sont garantis par l'État.</p>	<p>L'exposition est improductive car l'emprunteur est en défaut de paiement et le prêt est compromis. Le prêt sera classé improductif et fera l'objet d'un suivi d'un an. La constitution de garanties ou la réalisation de garanties n'ont aucune influence directe sur le classement d'une exposition dans la catégorie improductive.</p>

(*) Implications prudentielles, comptables et sur le plan du reporting réglementaire dans le cas d'un crédit de maturité 10 ans octroyé à une compagnie aérienne notée BBB+.

Liste des événements : 1/ le crédit est octroyé en J. 2/ De J+1 à J+400, l'emprunteur assure le paiement du principal et des intérêts. 3/ A J+401, l'emprunteur affiche un retard de paiement supérieur à 30 jours. 4/ A J+450, l'emprunteur éprouve des difficultés financières. Le rating est dégradé à BB-. Des paiements sont rééchelonnés par la banque qui considère que la difficulté n'est que temporaire. 5/ A J+570 (1er scénario), 4 mois après la modification de l'accord de crédit, l'emprunteur fait face à de plus grandes difficultés financières (l'économie est en récession et les revenus ont chuté de 70%). L'emprunteur n'est pas en mesure d'honorer les paiements au titre du contrat modifié. Une nouvelle restructuration est consentie par le créancier (avec abandon de 30% du principal). 6/ A J+570 (2nd scénario), l'emprunteur fait face à de plus grandes difficultés financières, mais la banque bénéficie d'une garantie de l'Etat.

ANNEXE 3. Précisions du CBCB

<p style="text-align: center;">Dispositif prudentiel</p> <p style="text-align: center;">-> impact sur le dénominateur du ratio de fonds propres (actifs pondérés en fonction des risques)</p>	<p style="text-align: center;">Dispositif comptable (IFRS 9)</p> <p style="text-align: center;">-> impact sur le numérateur du ratio de fonds propres (les fonds propres de base de catégorie 1 ont tendance à baisser suite à une réduction des bénéfices non distribués engendrée par la constitution de provisions pour pertes de crédit)</p>	<p style="text-align: center;">Dispositif réglementaire</p> <p style="text-align: center;">-> impact sur le classement réglementaire des prêts (productifs ou improductifs) à des fins d'information</p>
<p><u>Définition :</u> On considère qu'un débiteur fait défaut dès lors que l'un ou l'autre des deux événements suivants a lieu (ou les deux) :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Le débiteur ne s'est pas acquitté d'une quelconque obligation importante vis-à-vis de la banque au titre du prêt depuis plus de 90 jours ; 2) La banque estime que le débiteur a peu de chance d'honorer ses engagements. <p>N.B. : Une restructuration pour détresse financière, qui a beaucoup de chance de déboucher sur un allègement des obligations financières de l'emprunteur du fait d'une annulation ou d'un report de paiement du principal et des intérêts, indique qu'il est peu probable que le prêt soit remboursé.</p> <p><i>Source : dispositif de Bâle</i></p>	<p><u>Définition :</u> Phase 1 : le risque de crédit n'a pas augmenté de façon notable depuis l'octroi du prêt (estimation sur 12 mois des pertes de crédit attendues).</p> <p>Phase 2 : le risque de crédit a nettement augmenté depuis l'octroi du prêt (estimation des pertes de crédit attendues tout au long de la vie du prêt).</p> <p>Un actif financier est compromis (phase 3) à partir du moment où <u>un ou plusieurs événements</u> entraînent des <u>effets négatifs</u> sur l'estimation des flux de trésorerie futurs de cet actif. L'analyse de données portant sur les événements suivants permet de déterminer si un actif financier est compromis : ...</p> <ol style="list-style-type: none"> a) l'emprunteur est en grande difficulté financière ; (c) le prêteur, pour des raisons économiques ou contractuelles liées aux difficultés financières de l'emprunteur, l'a fait bénéficier d'avantages qu'il n'aurait pas consentis autrement. <p>(pertes de crédit attendues tout au long de la vie de l'actif) (IFRS 9, annexe A).</p>	<p><u>Définition :</u> On parle de pratiques de prêt accommodantes lorsque i) un emprunteur a des difficultés à honorer ses engagements financiers, et que ii) la banque lui accorde une concession qu'elle ne consentirait pas autrement.</p> <p>Les expositions improductives sont :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) toutes les expositions « défaillantes » aux termes du dispositif de Bâle ; 2) toutes les expositions compromises par le risque de crédit aux termes des règles comptables en vigueur ; 3) toutes les autres expositions qui, bien que ni défaillantes ni compromises : <ol style="list-style-type: none"> a) sont des expositions importantes en souffrance depuis plus de 90 jours b) ont peu de chance d'être intégralement remboursées au vu des conditions contractuelles, originales ou, le cas échéant, modifiées, sans la réalisation d'une garantie par la banque. <p><i>Source : lignes directrices du CBCB sur le traitement prudentiel des actifs à problèmes</i></p>

Implications prudentielles

Traitement prudentiel des prêts faisant l'objet de moratoires de dette décidés en réponse à la

pandémie de COVID-19 :

- les banques **peuvent retrancher du calcul** des jours de retard la période concernée par le moratoire décidé par l'État ou accordé par les banques de manière discrétionnaire en réponse à la pandémie de COVID-19.

- l'analyse du caractère probable du remboursement doit tenir de la capacité de l'emprunteur à effectuer les

remboursements rééchelonnés.

Prêts faisant l'objet de garanties publiques :

- Pour déterminer les obligations d'une banque au titre du risque de crédit sur des prêts faisant l'objet de garanties publiques, il convient d'utiliser la pondération de risque attribuée au souverain garant du prêt.

Implications comptables

Augmentation considérable du risque de crédit :

- les mesures de soutien face aux difficultés économiques causées par la COVID-19, comme les garanties publiques ou les moratoires de la dette, décidées par l'État ou accordées par les banques de manière discrétionnaire, **ne doivent pas entraîner automatiquement** le passage d'une exposition d'un régime de mesure des pertes attendues sur 12 mois à un régime de mesure des pertes attendues tout au long de la vie du prêt.

Mesure des pertes de crédit attendues :

- Lorsque les banques sont en mesure d'établir des prévisions fondées sur des informations vérifiables, le Comité demande que les estimations des pertes de crédit attendues **tiennent compte de l'effet des importantes mesures de soutien** économique et d'allègement des paiements mises en place par les pouvoirs publics et le secteur bancaire pour réduire le risque de crédit. Les banques ne doivent pas mécaniquement appliquer la norme concernant l'estimation des pertes de crédit attendues et doivent tirer parti de la souplesse inhérente à la norme IFRS 9, par exemple **en tenant suffisamment compte des tendances économiques de long terme.**

Implications réglementaires

Expositions faisant l'objet de pratiques

accommodantes comme les moratoires :

Le fait que les emprunteurs acceptent les conditions d'un moratoire de la dette (décidé par l'État ou accordé par les banques de manière discrétionnaire), ou bénéficient d'autre mesures de soutien comme les garanties publiques, **ne doit pas automatiquement** conduire à classer le prêt comme faisant l'objet de pratiques accommodantes.

Définition des expositions improductives dans le cadre de prêts faisant l'objet d'un moratoire :

Les orientations du CBCB retiennent les critères des 90 jours de retard et de la faible probabilité de remboursement pour définir une exposition non performante. Les banques **peuvent retrancher** du calcul des jours de retard la période concernée par le moratoire décidé par l'État ou accordé par les banques de manière discrétionnaire en réponse à la pandémie de COVID-19 ; c'est l'analyse de la capacité de l'emprunteur ne à effectuer les **remboursements rééchelonnés** qui doit permettre de se prononcer sur le caractère peu probable d'un remboursement du prêt par l'emprunteur (c'est-à-dire comme dans le cadre prudentiel).