



Série spéciale sur les politiques financières en réponse à la COVID-19

Les notes de la série spéciale sont rédigées par des experts du Fonds monétaire international (FMI) dans le but d'aider les pays membres à faire face aux conséquences économiques de la pandémie de COVID-19. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

29 septembre 2020

Mesures et priorités de supervision en réponse à la crise liée à la pandémie de COVID-19¹

Antonio Pancorbo, David Lukas Rozumek et Katharine Seal

La présente note porte sur les mesures et les priorités susceptibles d'être envisagées par les autorités de supervision lorsqu'elles planifient leur réponse à moyen et à long terme à la crise actuelle de la COVID-19. Elle complète les recommandations émises par le département des marchés monétaires et de capitaux du FMI sur la communication de crise et l'adaptation des réglementations. La pandémie de COVID-19 a entraîné des tensions et de la volatilité sur les marchés et un état d'incertitude prolongé pour les institutions financières et leurs autorités de supervision². Les autorités de supervision ont réagi à la vague initiale de la pandémie, notamment en redéfinissant leurs priorités et leurs mesures. Toutefois, alors que les perspectives demeurent très incertaines et qu'il est impossible d'exclure de nouvelles vagues de pandémie, accompagnées de graves impacts économiques, les autorités de supervision devront continuer d'adapter leurs programmes de travail. La présente note s'adresse aux autorités de supervision du secteur bancaire, mais plusieurs recommandations s'appliquent également aux secteurs de l'assurance et des marchés de valeurs mobilières³.

¹ Pour plus d'information, veuillez contacter Antonio Pancorbo (apancorbo@imf.org), David Rozumek (drozumek@imf.org), ou Katharine Seal (kseal@imf.org) de la division de la supervision prudentielle et de la réglementation du secteur financier du département des marchés monétaires et de capitaux du FMI.

² La présente note doit être lue dans le contexte du blog de Tobias Adrian et Aditya Narain : « [Maintaining Banking System Safety amid the COVID-19 Crisis](#), » *IMF Blog*, 31 mars 2020.

³ La présente note complète les notes sur les politiques financières de cette [Série spéciale sur la COVID-19](#), en particulier : « [Mesures de réglementation et de contrôle du secteur bancaire en réponse à l'impact du coronavirus](#) (avec questions et réponses) », « [Mesures de réglementation et de contrôle en réponse à l'impact du coronavirus : marché des valeurs mobilières](#) » et « [Mesures de réglementation et de contrôle en réponse à l'impact du coronavirus : secteur de l'assurance](#) ».

La pandémie de COVID-19 a durement frappé tant les autorités de supervision que les institutions financières. Dans nombre de pays, le secteur financier était plus solide, sur les plans des fonds propres et de la liquidité, au début de l'année 2020 qu'à l'aube de la crise financière mondiale de 2008. De graves tensions ont toutefois été ressenties, en raison essentiellement de l'aggravation de la situation économique qui risque de compromettre la stabilité financière, laquelle suscite des préoccupations, relatives à la continuité des activités et aux risques de crédit et de liquidité, et affecte les mesures et les priorités de supervision. Des difficultés supplémentaires, telles que, pour certains, les dispositions prolongées de travail à distance, ont mis à rude épreuve les capacités des technologies de l'information et accentué les risques liés à la cybersécurité.

Face à cette situation complexe, des instruments et des techniques de réglementation et de supervision adaptés sont indispensables. Comme l'ont révélé les crises antérieures, même si les pays ont mis en œuvre les mêmes normes internationales, l'efficacité de la supervision a été un facteur décisif pour expliquer qu'un certain nombre de pays ont été plus touchés que d'autres⁴. La présente note analyse dans quelle mesure la supervision permanente peut être efficace dans le contexte de la pandémie actuelle.

La présente note vise toutes les autorités de supervision, indépendamment de la phase de la crise à laquelle sont confrontés leurs secteurs financiers. La crise de la COVID-19 risque de se manifester par vagues récurrentes et d'obliger les autorités de supervision à faire preuve d'adaptabilité. L'activité économique et les conséquences pour le secteur financier durant la pandémie sont influencées par les restrictions physiques, ainsi que par les mesures de soutien économique mises en place dans chaque pays. En conséquence, l'ampleur et la nature des réponses prudentielles varieront en fonction de la gravité des restrictions et de l'impact sur l'économie et le secteur financier. L'annexe 1 donne un exemple d'application de la présente note par les autorités de supervision dans diverses situations au cours d'une crise de type pandémie.

La présente note est axée sur les cinq domaines qui devraient faire l'objet d'une attention particulière de la part des autorités de supervision. Bien que la capacité d'adaptation des autorités de supervision varie d'un pays à l'autre, la présente note met en lumière les points communs sur lesquels se concentrer. Elle ne fournit pas une liste exhaustive des mesures normatives à prendre par les autorités. Les solutions pratiques varieront d'un pays à l'autre, en fonction des dispositions institutionnelles nationales, des régimes juridiques, de la maturité et de la solidité des systèmes financiers, des pratiques des marchés et des circonstances concrètes de la crise dans chaque pays. Cette note ne porte pas sur la gestion de crise en tant que telle, ni sur la résolution bancaire éventuelle, mais sur la supervision permanente qui est nécessaire dans un environnement sous forte tension. Elle ne comporte pas de recommandation relative aux procédures internes aux institutions financières. La présente note complète les recommandations émises sur les réponses réglementaires et prudentielles appropriées pour faire face à l'impact de la pandémie, tout en maintenant un équilibre entre la solidité du système financier et le soutien de l'activité économique.

- **Détermination des priorités de supervision.** La flexibilité est fondamentale : les autorités de supervision devront continuellement réévaluer les priorités en fonction de l'évaluation des risques et de leur impact probable. Elles prendront leurs décisions en intervenant de manière précoce, en tant que de besoin, et en favorisant la continuité des activités. Pour être efficace, la définition des priorités reposera sur une forte

⁴ Viñals J., Fiechter J., et al, 2010, "The Making of Good Supervision: Learning to Say "No", " note de synthèse des services du FMI, Fonds monétaire international, 18 mai 2010, SPN/10/08 <https://www.imf.org/en/Publications/IMF-Staff-Position-Notes/Issues/2016/12/31/The-Making-of-Good-Supervision-Learning-to-Say-No-23799>.

mobilisation de la direction et une étroite collaboration interne, afin d'identifier les institutions nécessitant une attention prioritaire, et sur la programmation du travail stratégique et des activités de supervision. La planification devra tenir compte des contraintes pratiques qui pourraient être imposées en raison des mesures de santé publique et de la faisabilité de solutions de remplacement, notamment des options de travail à distance. Les priorités stratégiques devront porter sur les problématiques générées par la crise, telles que l'impact de l'aggravation de la situation économique sur les portefeuilles de crédit, les tensions sur la liquidité et les problèmes découlant de l'impact des mesures temporaires de soutien gouvernemental et de leur retrait. Les activités de supervision non essentielles pourraient être réduites ou différées, tandis que d'autres, telles que la surveillance permanente (les contrôles sur pièces), devront être intensifiées. Un certain nombre d'activités, telles que les tests de résistance et les contrôles sur place, garderont leur importance, mais nécessiteront des modes opératoires différents compte tenu des contraintes.

- **Renforcement de la surveillance et prise de mesures correctives en temps opportun.** Il conviendrait d'actualiser les exigences existantes de déclaration de données et d'augmenter la fréquence de remise de certains états réglementaires pour renforcer la surveillance prudentielle. Une communication continue avec le conseil d'administration et la direction générale sera primordiale, tout en maintenant l'indépendance des autorités de supervision et en s'abstenant de participer aux décisions opérationnelles des institutions. Des démarches pragmatiques seront nécessaires pour assurer que les autorités de supervision puissent obtenir une information pertinente et exacte, étant donné que les besoins d'information seront susceptibles de changer à mesure que la pandémie évoluera et que les répercussions économiques et financières resteront vraisemblablement très incertaines pendant un certain temps. À titre d'exemple, il y aura besoin rapidement d'informations relatives à la restructuration des prêts et au comportement de la clientèle pendant la période des moratoires, tandis que l'obtention de données sur les créances non performantes sera cruciale à un stade ultérieur, une fois que se concrétiseront les effets sur la solvabilité des emprunteurs. Les autorités de supervision devraient se tenir informées des cas qui nécessiteraient des mesures correctives.
- **Approfondissement de la coopération et coordination avec les principaux décideurs nationaux et transfrontaliers.** Des comités de crise rassemblant les autorités, lorsqu'ils existent, constituent une plateforme institutionnalisée. Même si la mise en place de dispositions spécifiques pourrait s'avérer nécessaire, les protocoles d'accord, collèges de supervision et autres dispositifs formels et informels de coopération en place fournissent aussi une structure d'organisation claire. Dans ce contexte, l'indépendance opérationnelle des autorités de supervision doit être protégée, au cas où des pressions seraient exercées pour mettre en œuvre des solutions de court terme pouvant créer des problèmes de stabilité financière à plus long terme. Une formalisation claire des mesures et des décisions assurera leur traçabilité et renforcera la gouvernance et la responsabilité des autorités de supervision.
- **Efficacité de la communication et de la publication d'information.** Celles-ci sont des piliers de la stabilité financière et de la confiance en temps de crise. En raison de la longue durée des incertitudes liées à la pandémie, les autorités doivent d'autant plus transmettre des messages clairs. Des stratégies de

communication actualisées devraient prendre en compte toutes les parties prenantes et utiliser un large éventail de canaux de diffusion. Un message cohérent doit être convenu avec les autres autorités⁵.

- **Risque de comportement et protection de la clientèle.** Il est indispensable de maintenir la confiance de la clientèle dans le système. La transparence et la cohérence de la supervision du comportement et des politiques de protection de la clientèle favorisent la confiance de la clientèle et l'atteinte des objectifs de la supervision prudentielle. Nombre de nouvelles politiques prudentielles « COVID-19 » ont inclus des dispositions relatives à la protection de la clientèle, notamment le rééchelonnement de prêts ou de primes d'assurance. D'autres formes de risque de comportement, tels que la fraude, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, peuvent aussi être amplifiés par la crise, et bien que ces sujets ne fassent pas l'objet de la présente note, ils devraient être pris en compte par les autorités de supervision.

La gestion du risque lié à la cybersécurité est un autre domaine essentiel, qui est également analysé dans une autre note de cette série spéciale sur la COVID-19⁶. Nombre d'institutions financières et d'autorités ayant adopté le travail à distance, les nouvelles modalités d'accès risquent d'accentuer la vulnérabilité des systèmes et des données.

DÉTERMINATION DES PRIORITÉS DE SUPERVISION

La direction générale devra élaborer une démarche stratégique pour établir les nouvelles priorités des mesures de supervision en fonction de la situation économique incertaine et des contraintes opérationnelles imposées par la pandémie. La mesure immédiate, que beaucoup de pays auront exécutée dans les premières semaines de la pandémie, consiste à procéder à un diagnostic, dont l'objet est d'identifier les principaux risques et les institutions vulnérables, ainsi que les procédures et activités de supervision qui pourraient être différées ou réduites. Une réponse stratégique pourra s'appuyer sur ce diagnostic, bien que, en fonction du temps disponible, un certain nombre de mesures de supervision puissent être nécessaires avant l'achèvement complet du diagnostic. L'attention de l'autorité de supervision devra se focaliser sur les risques inhérents à l'ensemble du système et sur les institutions d'importance systémique vulnérables, ainsi que sur les institutions faisant l'objet d'un plan de redressement ou de toute autre mesure de tolérance réglementaire. Les institutions vulnérables devraient continuer d'être identifiées en évaluant leur solvabilité, leur trésorerie, leur modèle d'affaires et leur exposition aux secteurs ou activités touchés par la crise. Les autorités de supervision devraient tenir compte de l'évolution attendue de la situation économique en fonction de différents scénarios et de ses éventuelles conséquences sur le secteur financier, afin d'aider à structurer les priorités à moyen terme.

Les problèmes auxquels les autorités de supervision sont confrontées évolueront au cours des différentes phases de la crise. Après les tensions immédiates liées au pic de la crise sur le plan de la santé publique, les autorités de supervision devraient réfléchir aux problèmes qui auront des répercussions structurelles plus profondes à moyen et à long terme sur la stabilité des banques. Les réponses immédiates

⁵ Les principes fondamentaux de la communication publique des politiques en période de crise financière systémique sont précisés dans la note intitulée « [Série spéciale sur les politiques financières en réponse à la COVID-19: principes de communication publique pendant une crise financière](#) ».

⁶ Voir « [Série spéciale sur les politiques financières en réponse à la COVID-19: travail à distance et cybersécurité en période de pandémie](#) »

portent en général sur les problèmes tels que la liquidité disponible, l'adéquation des fonds propres et la mise en place de comités et d'instruments de gestion de crise. Toutefois, les autorités de supervision doivent élargir leur champ d'action à l'impact de la crise à long terme sur les bilans et les modèles d'affaires des institutions, ainsi que sur les structures ou les pratiques des marchés. Une telle analyse devra tenir compte, par exemple, de toute mesure gouvernementale de soutien à l'économie ou facilité spéciale mise en œuvre par la banque centrale, ainsi que des fragilités de l'économie. La perspective de la supervision doit intégrer les répercussions actuelles sur le système financier et estimer les évolutions futures possibles, notamment le retrait éventuel des mesures de soutien à l'économie ou au secteur financier. Lorsque la reprise interviendra, les autorités de supervision devront se concentrer sur le rétablissement des fonds propres et de la liquidité des institutions financières.

La crise étant appelée à évoluer, les autorités de supervision doivent s'assurer que leur réponse stratégique s'adapte à l'évolution de la situation et fasse l'objet d'un réexamen continu et d'une redéfinition des priorités, le cas échéant. Malgré l'incertitude portant sur la durée de la pandémie, il y aura probablement des périodes au cours desquelles les restrictions seront assouplies ou levées. Les activités de contrôle sur place connaîtront des périodes où elles seront suspendues, mais aussi d'autres périodes où elles seront possibles dans une certaine mesure, et les autorités de supervision devront évaluer s'il existe des solutions de remplacement pour vérifier l'information. En revanche, même si la surveillance permanente (les contrôles sur pièces) sera vraisemblablement moins affectée, l'analyse devra être ajustée si certains éléments du système réglementaire de remise de l'information prudentielle ont été suspendus ou différés. Même lorsque les restrictions seront totalement levées, il est conseillé de revoir plus avant les priorités pour éclairer la reprise du programme complet des activités de supervision. En outre, la réponse stratégique doit être continuellement mise à jour pour tenir compte, par exemple, de l'évolution des anticipations relatives à l'économie réelle, des mesures gouvernementales de soutien (notamment les moratoires) et du besoin de traiter des montants élevés de prêts impayés, rééchelonnés et dont le remboursement a été différé.

Pour soutenir la stratégie de contrôle et assurer l'adoption de mesures en temps opportun, un processus décisionnel clair sera indispensable. Pour être aussi efficaces que possible, les autorités de supervision devraient analyser, clarifier et rationaliser la délégation des tâches et le processus interne de remontée d'information, en tenant compte des nouveaux canaux (virtuels) de communication, le cas échéant. A tout le moins, le personnel aura besoin de directives internes claires sur les critères justifiant qu'un problème soit remonté à un supérieur hiérarchique et selon quelles procédures. Les priorités de supervision concernant les mesures d'intervention précoce pourront devoir être adaptées à la crise, à mesure que de nouveaux problèmes surviendront. Cela dit, les cas préexistants doivent toujours être surveillés et traités.

Assurer l'efficacité de la coordination et de la collaboration internes nécessite une forte mobilisation de la direction de l'autorité de supervision, sous la surveillance appropriée de son collègue. Une mobilisation efficace de la direction est possible lorsque les structures et les dispositions internes permettent un réel échange d'informations de façon à orienter le processus décisionnel. Les solutions informatiques peuvent favoriser l'efficacité de la collaboration et le partage d'informations confidentielles entre les différents services concernés selon le principe du besoin d'en connaître. Toutefois, les outils informatiques peuvent avoir besoin d'être améliorés ou adaptés pour être utilisés avec efficacité à distance. Les informations confidentielles seront encore plus sensibles en période de crise et la plus grande prudence est donc recommandée pour les échanges de telles informations. Les systèmes d'information de gestion (SIG) et les procédures y relatives devraient favoriser le processus décisionnel tout en préservant la traçabilité.

Les autorités de supervision devront se concentrer sur les problèmes propres au télétravail, qui pourrait se prolonger sur une longue période. Tous les pays ne seront pas en mesure de mettre en place des protocoles de travail à distance, mais, lorsque cela est possible⁷, il conviendra notamment de prendre en compte : i) l'accès du personnel aux équipements informatiques essentiels (connexion internet et équipements informatiques) ; ii) la capacité du personnel et des institutions à communiquer par des canaux sécurisés ; iii) l'accès du personnel aux bases de données et aux informations confidentielles de façon sécurisée ; iv) l'accès aux instruments permettant la collaboration à distance ; v) l'adaptation du processus décisionnel pour qu'il demeure efficace et efficient. La détermination des modalités de télétravail par les autorités de supervision devrait également les conduire à évaluer la capacité des institutions financières à fonctionner à distance et à adapter en conséquence leurs demandes et leur communication relatives à la supervision⁸.

La pandémie a exacerbé la nécessité pour les autorités de supervision d'élaborer des instruments prospectifs tels que les tests de résistance afin d'adapter efficacement leurs politiques. Les mesures de soutien gouvernemental et la flexibilité réglementaire utilisée par les autorités de supervision ont joué un rôle primordial pour limiter l'impact économique de la pandémie. Toutefois, une lente reprise exacerberait le besoin d'évaluer les arbitrages intertemporels et la cohérence des mesures relatives aux politiques mises en œuvre au cours des différentes phases de la crise. Pour adapter efficacement les politiques, il est essentiel de disposer d'instruments appropriés afin d'évaluer ces arbitrages, notamment un programme complet de tests de résistance, qui puisse donner une idée de l'éventuel profil temporel des pertes, évaluer les facteurs de vulnérabilité de chaque banque et prendre en compte et évaluer les différentes options stratégiques à suivre.

Les contrôles sur place sur le terrain seront réduits ou limités par la crise, mais diverses options pourraient se présenter aux autorités de supervision. Concrètement, l'éventail des options dépendra de la disponibilité des ressources informatiques. Dans la situation la plus favorable, les solutions informatiques peuvent permettre le traitement sécurisé à distance des données et des informations numérisées (notamment les dossiers de prêts, par exemple) et les autorités de supervision peuvent compléter ce travail par des entretiens et des réunions organisés à distance. En l'absence d'options informatiques disponibles, un programme modifié (ciblé) de contrôles sur place devra être mis en œuvre lorsque cela sera possible. À partir de l'expérience acquise avec les nouvelles modalités de travail, un certain nombre de pratiques de supervision pourraient être définitivement modifiées, en fonction des problèmes propres à chaque pays.

SURVEILLANCE RENFORCÉE ET MESURES CORRECTIVES

Les autorités de supervision disposent de deux principaux canaux pour obtenir des informations mises à jour et exactes : i) le contact direct avec les établissements assujettis et ii) la remise de déclarations réglementaires enrichies⁹.

⁷ La nécessité de développer les capacités de télétravail s'applique à tous les domaines mentionnés dans la présente note, par exemple à la coopération entre groupes ou organismes interinstitutionnels.

⁸ Pour un cadre général de préparation des institutions financières au fonctionnement en situation de crise, voir « [Série spéciale sur les politiques financières en réponse à la COVID-19: préparation à la pandémie pour les institutions financières](#) ».

⁹ Les autorités de contrôle doivent aussi continuer de tenir compte des données sur les marchés financiers et l'économie réelle, notamment des analyses macroéconomiques.

Le contact direct avec le conseil d'administration et la direction générale

Que le système dans son ensemble ou une institution en particulier subisse de graves tensions, il est conseillé aux autorités de supervision d'entretenir un dialogue aussi étroit et ouvert que possible avec les institutions. Les préoccupations et les problèmes qui ne ressortent pas des bases de données peuvent être recueillis au moyen d'un tel contact, notamment grâce à un dialogue renforcé avec le conseil d'administration et la direction générale. Toutefois, les autorités de supervision devront faire face à des contraintes, car la plupart des réunions seront virtuelles. Elles devront convenir avec les institutions de la solution la plus pratique et la plus sûre¹⁰.

Les autorités de supervision ne pourront pas être en contact étroit avec toutes les institutions de la même façon et leur attention devra être ciblée en fonction d'une approche sélective des risques. De plus, les pratiques de télétravail peuvent compliquer la mise en œuvre d'un dialogue interactif avec les institutions. Ces dernières répondront avec des capacités très diverses aux nouvelles demandes de données et il est important de les prévenir à l'avance de toute nouvelle demande. Comme indiqué plus haut, lorsque les mesures de confinement seront assouplies, il conviendra d'organiser des réunions avec la direction générale et de rechercher les données complémentaires nécessaires.

La remise de déclarations réglementaires enrichies

Pour faire face à la crise de la pandémie, les autorités de supervision pourront avoir besoin d'informations complémentaires. Elles doivent décider de la nature des informations requises, du niveau de détail et de la fréquence répondant à leur besoin, et quelles institutions doivent les remettre. Il n'existe pas de modèle d'ensemble prédéfini et unifié des types de données pertinentes, car les besoins spécifiques doivent être déterminés au cas par cas. Pour la supervision bancaire, les domaines qui justifient une attention particulière sont le risque de liquidité, le risque de crédit, le risque de change et le risque de marché. Voici quelques suggestions précises :

- **Risque de liquidité.** Les autorités de supervision devraient veiller à ce que toutes les institutions soient en mesure de fournir des données quotidiennement si nécessaire. La surveillance et l'analyse devraient porter sur les questions sensibles, telles que l'illiquidité et la volatilité des marchés et la détérioration de la situation des émetteurs ou contreparties. Il est conseillé d'exiger la remise de déclarations réglementaires à caractère prospectif, par exemple des projections à 10 jours des transactions attendues qui entraîneront des changements significatifs de la position de liquidité d'une institution. Les autorités de supervision pourront avoir besoin de données plus détaillées pour analyser les mouvements de liquidité intragroupe en étroite coopération avec d'autres autorités de contrôle sectorielles. En outre, les autorités de supervision devraient veiller à ce que l'accès aux informations détaillées sur les actifs bancaires soit assuré, afin d'aider la banque centrale à mettre en place les conditions appropriées pour les facilités de trésorerie.
- **Risque de crédit.** Les autorités de supervision devraient surveiller de près les expositions susceptibles de produire un impact négatif significatif sur les institutions financières ou l'économie (par exemple, grands emprunteurs, concours de montant élevé nouvellement déclassés, concours modifiés et restructurés, importantes concentrations sectorielles et géographiques, expositions sur des entreprises ou des secteurs

¹⁰ Pour des détails sur les problèmes de cybersécurité, voir « [Série spéciale sur les politiques financières en réponse à la COVID-19: travail à distance et cybersécurité en période de pandémie](#) ».

d'importance stratégique qui pourraient déclencher une contagion à l'échelle de l'économie). Les autorités de supervision devraient recueillir des données détaillées pour comprendre l'impact des mesures gouvernementales (par exemple, garanties, moratoires, assouplissement de la réglementation), dès lors qu'elles sont imposées, et pour savoir quand elles sont éventuellement levées. Les rapports et les paramètres conçus pour identifier les restructurations éventuellement non viables (par exemple, renouvellement automatique des prêts improductifs) sont essentiels et il conviendra de surveiller attentivement l'apparition d'incidents de paiement, d'actifs problématiques et de créances non performantes¹¹.

- **Risque de change.** Les pays émergents et les pays à faible revenu peuvent être particulièrement sensibles au risque de change. Il conviendra de demander des données détaillées sur les expositions au risque de change, notamment, le cas échéant, la couverture naturelle ou financière de ces expositions par les emprunteurs. Cela aidera à analyser les stratégies de couverture des institutions et contribuera à la compréhension par les banques de l'effet des stratégies de gestion du risque de leurs principaux clients non financiers et de leur accès aux devises sur leur solidité financière.
- **Risque de marché.** Les risques de marché concernent toutes les institutions et tous les pays. Les pays émergents et les pays à faible revenu pourront se considérer nettement à l'abri du risque de marché, mais ils sont souvent exposés à des risques tels que ceux associés aux obligations d'État et à d'autres instruments financiers liés aux taux d'intérêt et aux taux de change, lesquels pourraient être volatiles en temps de crise et avoir un impact sur les fonds propres des institutions et les avoirs de la clientèle. Le contenu et la fréquence des demandes de données devraient tenir compte de la situation locale et de toute mesure temporaire prise par les pouvoirs publics.

Lors de l'élaboration des modèles de déclarations réglementaires, les principes généraux suivants pourront être utiles :

- **Modèles communs.** Ces modèles pourraient reposer sur les formats existants ou être personnalisés. En fonction des circonstances, les autorités de supervision pourraient demander des états normalisés pour tous les établissements ou, dans la mesure où les établissements risquent de ne pas pouvoir répondre rapidement, accepter des informations de gestion internes. La démarche dépendra des circonstances particulières à chaque pays et de l'urgence de la situation, ainsi que de la rapidité de son évolution.
- **Fréquence de remise des états déclaratifs.** Un certain nombre d'indicateurs de risque changeront plus fréquemment que d'autres, ce qui nécessitera de faire preuve de jugement prudentiel. Par exemple, comme indiqué plus haut, dans un certain nombre de cas, il pourrait être nécessaire d'assurer un contrôle quotidien de la liquidité. En revanche, la remise de données sur les prêts restructurés et reclassés n'aurait pas besoin d'être aussi fréquente.
- **Besoin d'informations complémentaires.** Un certain nombre de facteurs pourront avoir besoin d'être suivis au niveau de l'ensemble du système, tandis que d'autres pourront concerner seulement un secteur ou un sous-ensemble d'établissements. Certains établissements n'auront peut-être pas besoin de fournir plus fréquemment un grand nombre d'informations complémentaires, mais les établissements systémiques

¹¹ Voir également "[Special Series on Financial Policies to Respond to COVID-19: Treatment of Restructured Loans for FSI Compilation](#)".

et deux déjà identifiés comme vulnérables en auront presque certainement besoin. Ces décisions doivent être prises à la lumière du contexte local et des problèmes particuliers qui apparaissent. Les autorités de supervision devraient avoir le pouvoir de demander des informations complémentaires et ne devraient pas hésiter à le faire, tout en évitant de surcharger la capacité des banques à fournir des informations ou leur propre capacité à les traiter. Les banques doivent maintenir leur capacité opérationnelle de faire face à la charge de travail supplémentaire. De plus, les autorités de supervision devraient éviter le risque pour leur réputation lié à l'obtention d'informations vitales qui seraient ensuite négligées. Elles peuvent faire des demandes plus ciblées pour compléter les informations initiales si ces dernières sont insuffisantes pour répondre aux besoins de supervision. Les améliorations des technologies informatiques peuvent être très utiles à cet égard. La surveillance renforcée peut aussi faciliter le recours à de nouvelles sources de données alternatives, telles que les métadonnées¹².

- **Réduction des exigences de remise de certains états réglementaires ou de leur fréquence pour alléger le poids des obligations déclaratives.** En cas de crise, un certain nombre d'informations peuvent ne pas être aussi essentielles et il peut alors être utile de soulager les fonctions en charge des déclarations réglementaires au sein des établissements pour leur permettre de se concentrer sur des informations plus vitales.
- **Continuer d'adapter la surveillance durant et après la crise.** Les besoins d'information sont susceptibles d'évoluer durant et après la crise. Il sera par exemple de plus en plus essentiel d'obtenir davantage de précisions sur les portefeuilles restructurés, dès lors que seront levées les mesures temporaires de moratoire et de soutien et que les risques de crédit sous-jacents apparaîtront plus clairement. Les exigences additionnelles de déclarations réglementaires ne devraient être supprimées que progressivement.

Mesures correctives

Lors de l'élaboration de la réponse stratégique à la pandémie, notamment lorsque des mesures correctives apparaissent nécessaires, les autorités de supervision doivent tenir compte des problèmes préexistants et structurels qui pourraient alors s'accroître. De tels problèmes pourront par exemple être relatifs à un niveau préexistant élevé de créances non performantes, au renouvellement automatique des crédits, aux problèmes de change et à la liquidité ou la qualité de crédit des obligations d'État locales.

Une attention particulière doit être accordée aux institutions financières fragiles, que leurs difficultés soient dues à la pandémie ou plus anciennes. Les autorités de supervision pourront avoir besoin de prendre diverses mesures correctives en fonction de circonstances particulières. Elles doivent toujours demander aux établissements concernés de mettre en œuvre des plans d'actions correctives et surveiller de près les plans visant à rétablir la solvabilité, la trésorerie, et la valeur du fonds de commerce. Le calendrier des mesures correctives peut être essentiel et les autorités disposent de pouvoirs juridiques leur autorisant une plus ou moins grande latitude pour agir à cet égard. Un dispositif de réaction conduisant à déclencher rapidement le retrait ou la suspension de l'agrément bancaire serait susceptible de mettre en péril plusieurs institutions en même temps dans le contexte actuel de tension à l'échelle de l'ensemble du système. Les déclencheurs automatiques de

¹² Les sources de données non traditionnelles peuvent être utiles. Voir : ["Série spéciale sur les politiques financières en réponse à la COVID-19: assurer la continuité de la production des statistiques du secteur extérieur pendant le confinement lié à la COVID-19"](#) ».

mesures d'intervention précoce devraient être révisés ou supprimés, si possible, pour éviter de précipiter la défaillance d'une institution ou de déclencher une crise systémique et pour laisser suffisamment de temps afin de remédier à une situation qui se détériore¹³. Les autorités de supervision ne devraient pas refuser d'agir ni tarder à le faire, mais doivent porter un jugement sur la meilleure marche à suivre.

APPROFONDISSEMENT DE LA COOPÉRATION ET COORDINATION NATIONALES ET INTERNATIONALES

Les autorités de supervision devraient activer ou mettre en place des mécanismes visant à renforcer la coordination et la coopération avec d'autres autorités financières nationales et étrangères. Elles doivent être prêtes à tenir compte avec souplesse des problèmes posés par les nouvelles modalités de travail en coopération et en coordination. Dans la mesure où, pour des institutions ou groupes financiers actifs à l'international, un certain nombre de mesures de supervision peuvent avoir des effets transfrontaliers, les autorités de supervision sont encouragées à intensifier les interactions avec leurs homologues étrangers dans les pays d'origine et dans les pays d'accueil, de façon à maintenir ouverts les canaux de communication et coordonner leurs actions, le cas échéant¹⁴. Les autres parties prenantes à cette coopération renforcée, au niveau national, pourront inclure la banque centrale, l'organisme de garantie des dépôts, les fonds de protection des assurés, les régimes de protection des investisseurs, l'autorité de supervision macroprudentielle¹⁵ et le ministère des finances. Toutes ces institutions peuvent bénéficier du partage d'informations et de la coordination de leurs mesures pour remplir leurs mandats. Une telle coopération ne devrait pas remettre en cause les mandats respectifs de chaque institution concernée, comme stipulé dans la législation et les réglementations nationales.

Un groupe ou organe de coordination interinstitutionnel, constitué des autorités financières nationales habilitées à prendre des décisions, devrait être un mécanisme de coordination central¹⁶. L'architecture du système de régulation diffère d'un pays à l'autre : certains comités multipartites disposent de pouvoirs de décision, tandis que d'autres procèdent uniquement à des échanges d'informations et de points de vue. Les structures existantes devraient être utilisées si elles disposent d'un mandat suffisant et d'un niveau approprié de représentation des principaux décideurs pour relever les défis de cette crise.

Toutes les autorités financières nationales et étrangères s'attendent à être prévenues à temps des circonstances qui pourraient nécessiter leur intervention. Ces interventions pourraient notamment consister en la fourniture de liquidité systémique, l'utilisation de fonds publics et l'adoption de mesures en faveur des institutions financières fragiles et en difficulté. Les périodes de crise peuvent mettre à l'épreuve des

¹³ COVID-19: Regulatory and Supervisory Implications for the Banking Sector: A Joint IMF-World Bank Staff Position Note.

¹⁴ En général, le partage d'informations et de données est un aspect essentiel de la coopération transfrontalière.

¹⁵ Si l'autorité de supervision macroprudentielle désignée est indépendante de l'autorité de supervision (microprudentielle), il convient de maintenir une coordination et une communication claires entre elles. Il pourra être nécessaire de prendre les décisions de façon plus urgente afin de mettre en oeuvre les recommandations macroprudentielles.

¹⁶ Note d'orientation des services du FMI sur la politique macroprudentielle, novembre 2014
<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Staff-Guidance-Note-on-Macroprudential-Policy-PP4925> .

relations normalement fructueuses et il est primordial que toutes les parties respectent et maintiennent leurs mandats et responsabilités respectifs. Le partage de données et d'informations entre les autorités de supervision des institutions financières d'importance systémique mondiale et celles des institutions financières d'importance systémique nationale est une condition préalable indispensable à la mise en œuvre de mesures de supervision efficaces. La mise en place de solutions informatiques pour partager une information actualisée sur les mesures et les données de supervision, lorsque cela est possible en respectant le devoir de confidentialité et d'autres obligations juridiques, s'est également avérée précieuse pour la coordination et la coopération efficaces entre les autorités de supervision et d'autres autorités nationales.

Les autorités de supervision peuvent être appelées à soutenir des initiatives législatives en fournissant des conseils et des données. Dans ce cadre, l'indépendance technique des autorités de supervision ne devrait pas être altérée par des considérations d'ordre politique. Si un soutien financier est accordé par le gouvernement aux emprunteurs des banques, une coordination sera nécessaire entre les autorités gouvernementales et les autorités de supervision, ainsi qu'avec les associations professionnelles concernées pour mettre en œuvre ce soutien. De plus, lorsque des mesures législatives rapides s'avèrent nécessaires pour renforcer les pouvoirs juridiques des autorités de supervision, ou élargir la souplesse des modalités de leur intervention, les autorités de supervision devraient intensifier le travail de soutien nécessaire à cet égard.

COMMUNICATION EFFICACE ET TRANSPARENCE

Une communication crédible est fondamentale pour maintenir la confiance dans le système durant la période de crise. Une stratégie globale de communication à l'intention du grand public, des professionnels du marché, des parties prenantes nationales et étrangères/internationales, soutenue si possible par une équipe dédiée, contribuera à : i) identifier les principales parties prenantes, ii) déterminer à quel moment, de quelle façon et par quelle personne devront être adressés des messages clairs et mis à jour périodiquement, concernant le système et chaque institution individuellement, portant notamment sur les mesures prévues ou prises par les autorités de supervision, iii) déterminer les canaux de diffusion à utiliser pour certains groupes des parties prenantes essentielles, et iv) coordonner la communication et interagir avec d'autres autorités.

La stratégie de communication doit être adaptée aux différentes phases de la crise, s'agissant de son contenu et de son intensité. Au début de la crise, il est primordial d'envoyer des messages forts, mais réalistes, sur la résilience du système et la volonté des autorités de favoriser la stabilité financière par leurs interventions. Alors que la communication initiale doit s'adresser à un large éventail de parties prenantes, il sera primordial, lors des phases ultérieures, de fournir des informations plus analytiques pour adapter les messages à la diversité des interlocuteurs. Les autorités de supervision devraient aussi garder à l'esprit que la réputation de la supervision et du système financier se construit dans la durée et que la publication d'informations claires et fiables sur la santé du système financier, les perspectives, les risques et les mesures prises par les autorités pour remédier aux risques, pourrait contribuer significativement à cet objectif.

Les autorités financières nationales doivent maintenir un flux d'informations régulier entre elles et communiquer d'une seule voix avec les tiers. Une communication interactive avec les professionnels du

marché et un plus large éventail d'autres parties prenantes¹⁷ devrait servir de caisse de résonance pour mieux détecter les nouveaux facteurs de vulnérabilité qui ne ressortent pas encore des données de supervision et pour comprendre les interconnexions macrofinancières qui pourraient ultérieurement se transformer en problèmes de liquidité ou de solvabilité des établissements assujettis.

Les établissements ont aussi un rôle à jouer dans la publication et la remise d'informations utiles aux parties prenantes. Les publications d'informations faites par les institutions, notamment les informations prudentielles au titre du pilier 3, ne devraient pas être suspendues, mais réexaminées et révisées le cas échéant ultérieurement, lorsque des informations de meilleure qualité seront disponibles. La publication d'informations régulières et exactes a pour but de promouvoir la confiance dans le système : elle peut être élargie ou limitée (en raison par exemple de la disponibilité des données), mais jamais abandonnée.

RISQUE DE COMPORTEMENT ET PROTECTION DE LA CLIENTELE

Le risque de comportement et la protection de la clientèle sont des éléments essentiels pour garantir le maintien de la confiance indispensable dans le système. Les autorités de supervision prudentielle doivent prêter attention aux problématiques de comportement et de protection de la clientèle, non seulement pour promouvoir la confiance de la clientèle, et donc réduire les risques de contagion, mais aussi pour identifier les problèmes prudentiels qui pourraient résulter des infractions aux règles de comportement et de protection de la clientèle. Par exemple, le niveau élevé ou en augmentation des infractions pourrait faire ressortir une mauvaise maîtrise des données ou des lacunes dans la gestion des risques ou la gouvernance.

La coordination entre les autorités nationales compétentes est primordiale. Durant la période de crise, le dispositif de protection de la clientèle devrait rester en place, le dialogue avec les usagers devrait être transparent et les pratiques du marché équitables. L'autorité de supervision prudentielle devrait soutenir les autorités en charge de la protection de la clientèle, le cas échéant, puisque les mesures prises en matière de contrôle du comportement ont des conséquences directes sur la supervision prudentielle, et les mesures de supervision prudentielle devraient être prises en compte dans les directives portant sur la protection de la clientèle. Par exemple, les mesures de restructuration des prêts convenues avec les banques seront plus efficaces si elles tiennent compte des recommandations sur la protection de la clientèle appliquées à l'ensemble du secteur. Il est recommandé aux autorités de contrôle compétentes de publier et de veiller au respect des directives émises à l'intention des établissements s'agissant des relations avec la clientèle. Idéalement, les directives et la surveillance devraient se faire en consultation avec l'autorité de supervision prudentielle car les autorités de contrôle du comportement pourraient être en mesure d'identifier les signaux avant-coureurs de problèmes qui pourraient ultérieurement se transformer en problèmes prudentiels. Les autorités devraient garantir un accès facile aux informations essentielles actualisées et aux conseils sur les droits et la protection de la clientèle, ce qui contribuera à promouvoir un comportement stable de ces derniers. De même, les autorités devraient coordonner la protection du consommateur avec les perspectives prudentielles et être prêtes à intervenir pour combattre les infractions aux lois et réglementations relatives à la protection de la clientèle.

¹⁷ En général, les utilisateurs de services financiers et leurs associations, notamment les organisations professionnelles d'entreprises.

ANNEXE I. ACTIVITÉS DE SUPERVISION À DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA CRISE SANITAIRE

	Activités de contrôle à différentes étapes de la crise sanitaire		
	Confinement	Réouverture progressive	Reprise
Détermination des priorités de supervision	<ul style="list-style-type: none"> · Réévaluer les priorités de supervision, à partir de l'estimation des risques et de leur impact probable. · Se focaliser sur les institutions d'importance systémique et fragiles (en évaluant leurs solvabilité, trésorerie, modèle d'affaires et expositions). · Adapter les priorités et les mesures de supervision relatives à l'intervention précoce à mesure que de nouveaux problèmes surviennent. 	<ul style="list-style-type: none"> · Rétablir les modalités habituelles des activités de supervision, en mettant l'accent sur les principales problématiques. · Organiser des contrôles ciblés sur place. · Effectuer une analyse plus approfondie des répercussions à moyen et long termes sur les bilans et les modèles d'affaires des institutions et sur les structures et les pratiques des marchés. 	<ul style="list-style-type: none"> · Reprendre les activités de supervision habituelles. · Fixer la stratégie, notamment le calendrier, du retrait progressif des mesures d'assouplissement réglementaire. · Mettre davantage l'accent sur la qualité des actifs et la reconstitution des volants de fonds propres et de liquidité.
Renforcement de la surveillance et prise de mesures correctives en temps opportun	<ul style="list-style-type: none"> · Intensifier le dialogue avec le conseil d'administration et la direction générale. · Mettre en place des déclarations réglementaires complémentaires sur : le risque de crédit (données détaillées ciblées sur les expositions pouvant éventuellement avoir un fort impact néfaste sur les institutions financières et l'économie, notamment les plus grands emprunteurs, les plus importants prêts nouvellement classés, les prêts modifiés et restructurés); le risque de change (données détaillées, notamment sur la couverture naturelle ou financière des emprunteurs); le risque de marché (adapté aux circonstances particulières, notamment, dans les pays émergents, le risque associé aux obligations d'État et instruments financiers liés au taux d'intérêt). · Adapter les mesures correctives, en tenant compte des problèmes préexistants, et cibler les institutions financières fragiles et les principales problématiques (classement et provisionnement des prêts, par exemple). 		<ul style="list-style-type: none"> · Surveiller le retrait progressif des mesures d'assouplissement réglementaire.
	<ul style="list-style-type: none"> · Surveiller l'impact des mesures d'assouplissement de la réglementation et des activités de restructuration des prêts. · Adapter la fréquence des déclarations réglementaires et/ou renoncer à la remise de certains états réglementaires. · Mettre en place des déclarations réglementaires complémentaires sur : le risque de crédit (données orientées sur l'impact des mesures réglementaires adoptées durant la période de confinement (moratoires); le risque de liquidité (données quotidiennes pour faire ressortir l'illiquidité des marchés, la volatilité et la détérioration de la situation des émetteurs et des contreparties). 		
Approfondissement de la coopération et coordination	<ul style="list-style-type: none"> · Activer ou mettre en place des mécanismes visant à renforcer la coordination et la coopération avec d'autres autorités financières nationales et étrangères, notamment l'organe national de coordination interinstitutionnelle. · Avertir en temps opportun des circonstances qui pourraient nécessiter une intervention des autorités financières nationales et étrangères respectives, notamment la fourniture de liquidité systémique, l'utilisation de fonds publics et l'adoption de mesures en faveur des institutions financières fragiles et en grave difficulté. · Soutenir les initiatives législatives en fournissant des conseils et des données. 		

Communication et publication d'informations	<ul style="list-style-type: none"> · Adapter la stratégie de communication aux différentes phases de la crise, sur les plans du contenu et de l'intensité. · Maintenir un flux d'informations régulier entre les autorités nationales et communiquer d'une seule voix avec les tiers.
Risque de comportement et protection de la clientèle	<ul style="list-style-type: none"> · Garantir le maintien de la confiance indispensable dans le système : les mesures prises au titre de la surveillance du comportement ont des conséquences directes sur la supervision prudentielle et les mesures de supervision prudentielle devraient être prises en compte dans les directives portant sur la protection de la clientèle.