

ÉTUDES

1. PRINCIPES ET MODALITÉS DES DIFFÉRENTS FONDS DE GARANTIE BANCAIRES : LE CHOIX FRANÇAIS

En théorie, un système de garantie des dépôts est redondant avec des normes d'adéquation des fonds propres aux risques. Dans la pratique toutefois, les asymétries d'informations rendent la mesure du risque par les contrôleurs bancaires imparfaite, d'où la nécessité d'un « filet de sécurité » formé par le système de garantie des dépôts.

Celui-ci peut relever de deux types différents. Un modèle de garantie forfaitaire a l'avantage d'être simple mais peut apparaître économiquement et prudemment « inéquitable » (les banques paient les mêmes primes indépendamment de la qualité de leur gestion) ; cette « iniquité » peut à l'extrême dissuader les établissements de contrôler et gérer leurs risques ; elle peut enfin introduire une distorsion de concurrence en maintenant l'impression que les grandes banques sont moins risquées que les petites.

Un système de garantie totalement ajusté au risque apparaît économiquement et prudemment plus efficace mais nécessite un marché parfaitement concurrentiel et un degré élevé d'information, ce qui le rend très coûteux à maintenir.

Un tour d'horizon rapide montre cependant que les systèmes de garantie ajustés au risque se développent de manière significative, même si dans l'ensemble les systèmes forfaitaires demeurent encore majoritaires. La loi française relative à l'épargne et à la sécurité financière s'inscrit dans ce mouvement.

1.1. UN SYSTÈME PRUDENTIEL EFFICACE DOIT COMBINER NORMES D'ADÉQUATION DES FONDS PROPRES ET GARANTIE DES DÉPÔTS

1.1.1. Les normes d'adéquation des fonds propres et les systèmes de garantie des dépôts sont en théorie redondants

Si les fonds propres d'une banque sont suffisants pour couvrir à la fois les chocs cycliques et les chocs exceptionnels sur l'ensemble de son portefeuille, la nécessité d'un système de garantie des dépôts apparaît de seconde importance. En effet, si les règles d'adéquation des fonds propres sont optimales, le fonds de garantie ne sera que rarement sollicité et n'aura donc qu'un rôle marginal. En théorie, une intermédiation sans risques peut résulter d'exigences de fonds propres élevées qui contribuent, d'une part, à fournir des réserves suffisamment importantes pour amortir les chocs et, d'autre part, à minimiser le niveau global de risques.

Néanmoins, si les fonds propres sont excessifs, le coût d'opportunité devient trop onéreux et risque de contracter l'activité du secteur au détriment du financement de l'économie. Il faut donc que les ratios de capitalisation soient suffisamment élevés pour créer une discipline d'actionariat en termes de prise de risques, mais pas trop pour ne pas nuire à la concurrence et à l'efficacité du marché en fixant un coût d'entrée trop élevé.

1.1.2. Les erreurs de mesure causées par les asymétries d'informations démontrent cependant qu'un système dual est plus efficace qu'un système exclusif

En principe, en l'absence d'asymétries d'informations entre les banques et les contrôleurs bancaires ou le marché, les risques seraient évalués de manière identique. Ainsi, les exigences prudentielles de fonds propres et les primes de risques d'assurance des dépôts devraient permettre de constituer une réserve de capital équivalente.

Concrètement, on constate néanmoins la réalisation de deux types de risques :

- une banque soumise au respect de ratios de fonds propres fait défaut et nécessite une intervention du fonds de garantie ;
- les réserves du fonds de garantie constituées par les primes sont insuffisantes en raison d'une appréciation erronée.

Ces erreurs de mesures altèrent l'équivalence théorique qui existe entre ces deux règles. En d'autres termes, un mécanisme prudentiel fondé exclusivement sur une adéquation des fonds propres ou une prime de risques n'est pas satisfaisant.

Il apparaît donc intuitivement qu'un système à deux niveaux est plus efficace, le système de garantie des dépôts constituant généralement un filet de sécurité permettant de pallier les imperfections des normes d'adéquation des fonds propres. Cette intuition est confirmée par la théorie économique.

En effet, les modèles économiques [Merton, 1977] proposent deux types de systèmes duaux, associant prime ajustée aux risques et norme forfaitaire de fonds propres ou prime forfaitaire et adéquation des fonds propres aux risques.

Sous certaines hypothèses⁹, la prime individuelle d'assurance des dépôts peut en effet être assimilée à une option de vente, achetée par les établissements de crédit au fonds de garantie. La valeur exacte de l'option peut alors être obtenue par la formule de Black et Scholes correspondante, laquelle montre que la prime individuelle d'assurance est une fonction du risque et du niveau de capitalisation.

Trois approches sont possibles à partir de ce modèle :

- fixer le même niveau de capitalisation K pour toutes les banques et calculer la prime de risque individuelle pour chaque niveau de risque σ mesuré ;
- fixer la même prime forfaitaire δ pour toutes les banques et ajuster l'exigence en fonds propres K au niveau de risques pris par chaque banque ;
- combiner les deux approches.

1.2. LES PRIMES D'ASSURANCE AJUSTÉES AUX RISQUES SONT GLOBALEMENT PLUS SATISFAISANTES QUE LES PRIMES FORFAITAIRES

1.2.1. Les primes forfaitaires peuvent être source d'aléa moral et de distorsion de concurrence

L'avantage principal de ce système est sa simplicité et son faible coût de mise en œuvre. Il présente cependant deux faiblesses majeures susceptibles de perturber la discipline de marché tant du côté des prêteurs et déposants que du côté des actionnaires.

– Dans un système de garantie forfaitaire, les cotisations sont généralement calculées proportionnellement à la taille des dépôts (0,5 % des dépôts, par exemple), indépendamment des risques réellement pris par les banques. Dans la mesure où les risques ne sont pas réellement mesurés, les ressources du fonds peuvent être insuffisantes à couvrir une défaillance d'autant plus grave qu'elle peut concerner un établissement de taille importante. La crédibilité du fonds ne peut alors être maintenue que si une logique de « too big to fail » se développe chez les prêteurs et déposants, cautionnant l'idée que les établissements les plus importants en termes de passif, même s'ils sont insuffisamment couverts, seront de toute façon soutenus par les autorités monétaires et prudentielles du fait du risque systémique lié à leur défaillance. Le système peut ainsi conduire à une distorsion de concurrence importante en donnant l'impression aux prêteurs et aux déposants que les établissements de grande taille sont finalement les moins risqués car ils ne feront jamais défaut. Sur le long terme, ce sont donc les grandes banques qui sont avantagées car elles auront ainsi plus facilement accès à des ressources à faible coût.

– Par ailleurs, le système peut créer un aléa moral important incitant les banques à accroître leurs prises de risques¹⁰. Une solution consiste à accompagner ce système de normes d'adéquation des fonds propres qui permettent de limiter les prises de risques (cf point 1.). Parallèlement, il est possible d'améliorer la discipline des prêteurs et des déposants en fixant un plafond de couverture qui incite ces derniers à une plus grande prudence et à diversifier leurs placements en faisant jouer la concurrence de marché. Ce plafond ne peut toutefois être trop élevé pour être efficace, ni trop faible, car dans ce cas il ne sert à rien : la charge réelle étant au-delà du plafond, le coût de la défaillance se retrouve alors généralement transféré à la collectivité.

La norme la plus souvent reconnue est que le plafond de couverture devrait valoir entre une et deux fois le PIB par habitant. À titre de comparaison, le système actuel en France se situe dans la fourchette haute avec un plafond de 70 000 euros (environ deux fois le PIB/hab.), alors que la norme européenne de 20 000 euros (environ une fois le PIB/hab.) vise plutôt la fourchette basse.

9 Marché des capitaux efficient et fortement intermédié, distribution log-normale des rendements.

10 On démontre en effet que la valeur de marché des fonds propres est égale à la somme des fonds propres et de la valeur théorique de l'option sous-jacente (Put) représentant le risque de défaut, diminuée de la prime d'assurance :

$$VM = K + (Put - Prime)$$

Dans un système parfait, la prime est ajustée au risque ($Put - Prime = 0$) et la valeur de marché des fonds propres n'est pas biaisée ($VM = K$). Par contre, si les banques sont en mesure de prendre des risques dépassant la prime d'assurance ($Put - Prime > 0$), elles peuvent maximiser leurs gains ($VM > K$) aux dépens du système de garantie. Dans l'hypothèse d'une situation d'insolvabilité, le coût de la défaillance résultant d'une prise de risque trop élevée est alors transféré au fonds de garantie.

1.2.2. Les primes d'assurance ajustées aux risques sont économiquement plus justes, mais difficiles à mettre en œuvre

Ces systèmes permettent théoriquement de pallier les difficultés évoquées plus haut. Ils présentent toutefois deux inconvénients principaux.

– Ils ne fonctionnent pas dans un marché qui n'est pas parfaitement concurrentiel. Le surcoût imposé par la prime d'assurance risque en effet d'être mécaniquement répercuté sur la clientèle, entraînant des effets d'éviction sur l'économie.

– Leur complexité nécessite le recours à des informations détaillées, difficiles et coûteuses à maintenir.

Dans la pratique, il existe deux types de modèles de primes ajustées au risque :

– le **modèle « fort »**, qui assimile la prime d'assurance à une option de vente : dans ce modèle, en moyenne, l'ensemble des primes payées par le système bancaire est suffisant pour couvrir la défaillance de *chaque banque* assurée, car les primes sont ajustées exactement au risque réel de chacune d'entre elles ;

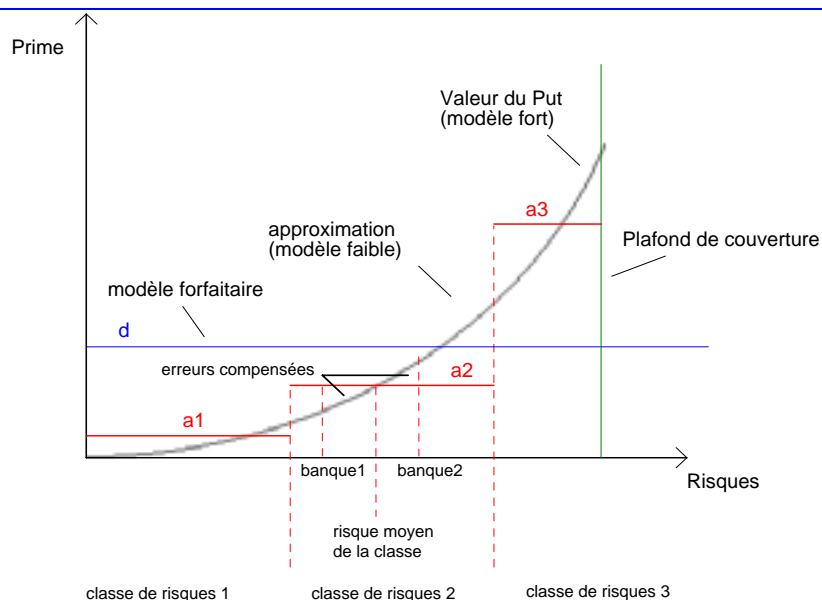
– le **modèle « faible »**, qui est une approximation du modèle « fort », est appliqué notamment par le FDIC aux États-Unis : en moyenne, l'ensemble des primes payées par le système bancaire est suffisant pour couvrir la défaillance *d'une banque* du système bancaire. Ce modèle hiérarchise les risques entre les banques et les regroupe dans des classes (théoriquement) homogènes de risques. Dans la mesure où les classes de risques masquent des situations individuelles différentes, le système ne peut éviter des classifications erronées à la marge. Toutefois, ces erreurs se compensent en moyenne.

Dans le système américain, les classes de risques sont déterminées à partir de la combinaison d'un ratio d'adéquation de fonds propres rapportés aux risques et de la note Camel attribuée à chaque établissement. La prime de garantie correspond à la probabilité moyenne de défaillance de la classe de risques considérée.

Primes payées en fonction des classes de risques

Niveau	Camel 1	Camel 2	Camel 3
de fonds propres 1	a1	a2	a3
de fonds propres 2	a2	a3	a4
de fonds propres 3	a3	a4	a5

S'il apparaît relativement satisfaisant, notamment par rapport au modèle forfaitaire, le modèle faible demeure cependant sensible aux asymétries d'informations, d'autant plus que la détermination de la classe de risques est subordonnée à la note Camel qui intègre une part de jugement subjectif. Par ailleurs, la probabilité moyenne de la classe de risques peut être biaisée par des situations extrêmes.



- Cas 1 : modèle réel où $P = \text{Valeur de l'option}$
- Cas 2 : modèle forfaitaire où $P = d$, modèle forfaitaire
- Cas 3 : modèle faible où $P = a1$ si classe de risque 1
 $P = a2$ si classe de risque 2
 $P = a3$ si classe de risque 3

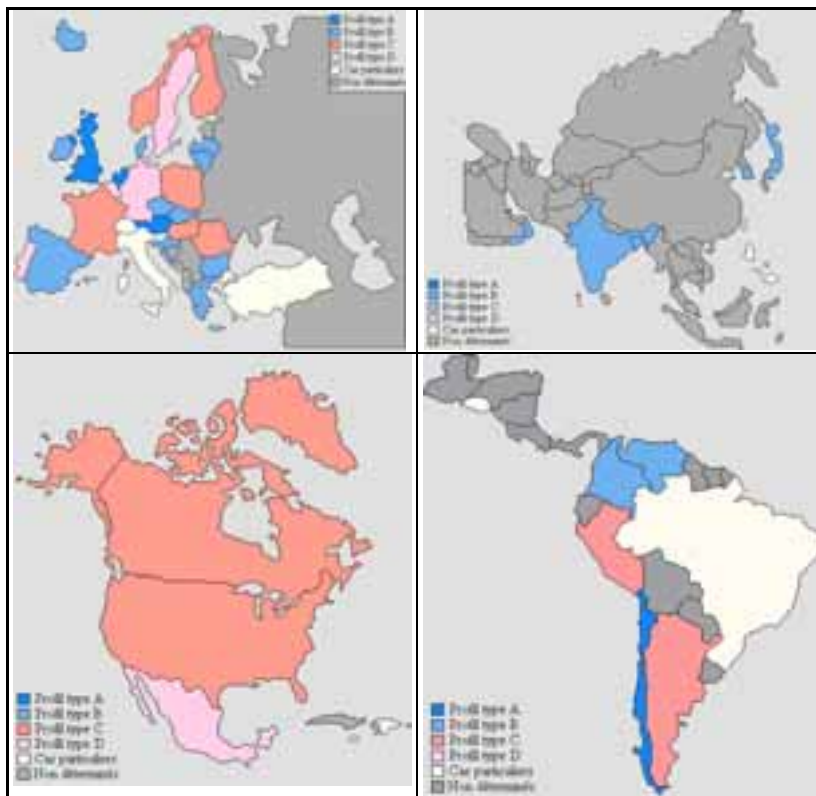
Deux banques similaires en termes de risques peuvent payer deux primes différentes si elles se situent très légèrement de part et d'autre d'un seuil entre deux classes de risques ou, inversement, deux banques situées aux extrêmes d'une même classe de risques payent la même prime pour autant que les écarts se compensent.

Une autre approche s'inspire des travaux de Kendall et Levonian [1991] qui proposent un modèle à deux modalités relativement simple. L'idée sous-jacente est la suivante : deux banques qui présentent le même profil de risques ne présentent pas nécessairement la même capacité à couvrir ces risques. Cette capacité dépend en effet principalement du niveau de capitalisation.

Mais là où le modèle du FDIC détermine un risque moyen pour une classe de risques donnée, le modèle à deux modalités propose de distinguer simplement deux classes pour toutes les banques, quel que soit leur profil réel de risques : la frontière entre ces deux classes de risques étant le niveau optimal de fonds propres ¹¹ à partir duquel on suppose qu'une banque est bien capitalisée. En d'autres termes, quel que soit le niveau réel du risque, une banque bien capitalisée a une probabilité plus grande de couvrir ses risques qu'une banque mal capitalisée. Il suffit donc de faire dépendre la prime de garantie du niveau de capitalisation optimal. La difficulté tient à la détermination du niveau de fonds propres « optimal » à partir duquel une banque est réputée bien capitalisée.

11 Le modèle considère la notion économique et non prudentielle des fonds propres.

1.2.3. Les modèles d'assurances forfaitaires restent majoritaires, mais les systèmes d'assurance des dépôts ajustés au risque se développent de manière significative



Réalisation : SGCB-SEB Source : FMI-1997

Un tour d'horizon rapide des applications de modèles de systèmes de garantie des dépôts fait ressortir cinq grands types de modèles¹² que l'on peut classer comme suit :

- **modèle type A : modèle forfaitaire de type mutuel (indemnisation ex post défaillance bancaire répartie forfaitairement entre les cotisants) ;**
- **modèle type B : modèle forfaitaire de type assurance (primes ex ante d'une défaillance bancaire) ;**
- **modèle type C : modèle ajusté au risque de type assurance (prime ex ante d'une défaillance bancaire) ;**
- **modèle type D : modèle mixte combinant primes forfaitaires ajustées d'une prime de risque dans certaines conditions.**

Un certain nombre de cas particuliers complète cette typologie globale et rassemble les situations divergeant des modèles types mentionnés plus haut par la nature des dépôts assurés, l'absence d'un plafond de couverture ou l'absence d'un soutien de l'État.

Au total, la majorité en nombre des systèmes de garantie des dépôts existants sont relativement simples, pour l'essentiel des modèles forfaitaires. À l'autre extrême, les modèles de garantie ajustée au risque sont encore peu nombreux, même si on observe un développement significatif de ces systèmes sur la période récente. Par ailleurs, en termes de montants assurés, ils sont majoritaires (en effet, les États-Unis et le Canada ressortent de ce schéma).

On remarquera également que la fonction préventive des systèmes de garantie des dépôts est relativement limitée et ne prend que rarement la forme d'un soutien financier anticipé. Ces actions correctives préventives (« Prompt Corrective Actions ») se limitent à des mesures administratives (contrôle interne, gestion, etc). En ce qui concerne le FDIC par exemple, le degré de contrainte de ces actions progresse avec la dégradation du ratio de solvabilité de l'établissement. Parmi les grands pays industrialisés, seuls le Japon et désormais la France incluent un soutien financier anticipé dans les mesures préventives du fonds de garantie.

¹² Dans tous les cas de cette typologie, les garanties couvrant tout ou partie des dépôts sont assorties d'un plafond par déposant.

1.3.1. Les principes posés par la loi du 25 juin 1999 sont novateurs

La loi relative à l'épargne et à la sécurité financière met en œuvre une réforme ambitieuse du système actuel de garantie des dépôts. Elle substitue, en effet, **un fonds de garantie unique** institutionnel aux divers systèmes organisés jusqu'à présent par les associations professionnelles. Ce caractère unique prolonge le souci d'universalisation qui était déjà inscrit dans la loi bancaire de 1984 ; le nouveau système s'adresse donc indifféremment à toutes les catégories juridiques : banques, établissements coopératifs ou mutualistes, sociétés financières.

Ce dispositif concrétise donc de la manière la plus large possible une solidarité de place qui est un atout essentiel de son développement.

La loi organise, par ailleurs, un système du type assurance : dans la mesure où le fonds est régulièrement alimenté par des **cotisations ex ante** cela lui donne un aspect contracyclique non négligeable. En effet, les établissements contribuent à l'alimentation du fonds de manière régulière et non pas à l'occasion de difficultés particulières, ce qui permet, en outre, d'éviter les problèmes de recouvrement. S'y ajoute un avantage financièrement limité, mais symboliquement important : l'établissement défaillant a d'ores et déjà contribué financièrement à son sauvetage, alors qu'avec des cotisations ex post il est par construction le seul à ne pas contribuer.

Dépassant la mission classique de garantie, le législateur ambitionne également de transformer le fonds de garantie en véritable instrument de gestion préventive des crises bancaires, confié à la Commission bancaire.

1.3.2. Les modes d'intervention du fonds de garantie sont diversifiés

Au-delà du traitement d'un sinistre et de l'intervention traditionnelle d'un fonds de garantie, la loi française confère au fonds un rôle préventif. Celui-ci peut, en effet, intervenir, à la demande de la Commission bancaire, auprès d'un établissement dont la situation laisse craindre à terme une indisponibilité des dépôts qui lui sont confiés. Dans le même esprit, le fonds peut appuyer l'action d'un organe central destinée à garantir la solvabilité d'un établissement qui lui est affilié.

Ceci correspond aux meilleures pratiques étrangères, telles qu'on a pu les voir à l'œuvre, notamment aux États-Unis. D'une façon générale, la philosophie de ces interventions préventives n'est pas de tenter de maintenir en vie des établissements non viables (qui souvent faussent par là le jeu de la concurrence). Il s'agit avant tout de disposer d'outils pour traiter les cas où, d'un commun accord entre les autorités et la profession organisée dans le fonds de garantie, il est plus rationnel et moins coûteux pour la place d'éviter la défaillance d'un établissement que d'indemniser les clients.

En outre, certaines dispositions de la loi visent à rendre l'indemnisation des déposants plus facile. À cet égard, au cas où la défaillance ne peut être évitée, certaines dispositions modifiant le droit des procédures collectives ont pour objet de faciliter l'indemnisation des déposants, là aussi à l'image des meilleures pratiques internationales, américaines ou allemandes (exonération de l'obligation de déclaration, subrogation légale du fonds). Par ailleurs, la poursuite des dirigeants responsables de la défaillance par le fonds, à hauteur des sommes pour lesquelles il est intervenu, est rendue possible, ce qui est un élément de moralisation du dispositif de traitement des crises.

Concrètement, la loi a prévu la mise en place de trois mécanismes de garantie gérés par le fonds : le premier concerne les dépôts bancaires, le deuxième les instruments financiers et les dépôts qui leur sont liés conservés par les prestataires de services d'investissement pour le compte de leur clientèle et le dernier porte sur certaines cautions octroyées par les établissements de crédit.

Quel que soit le mode d'intervention du fonds (curatif ou préventif), chacun de ces trois mécanismes est déclenché à l'initiative de la Commission bancaire à laquelle il appartient, dans tous les cas, de saisir le fonds.

Cependant, la Commission bancaire n'exerce aucune tutelle sur le fonctionnement du fonds, qui relève de la responsabilité de ses organes exécutifs et délibérants, lesquels sont nommés par la profession elle-même.

Il faut souligner toutefois que la Commission bancaire est en charge du calcul des contributions au fonds. Celui-ci est réalisé deux fois par an à partir des données dont dispose la Commission bancaire sur les encours garantis et les niveaux individuels de risque des établissements adhérents.

1.3.3. La détermination des primes est partiellement proportionnelle aux risques

Le nouveau dispositif institue des contributions en partie proportionnelles, non seulement à l'assiette des dépôts assurés, mais aussi au risque que chaque établissement est susceptible de faire courir à l'ensemble de la place.

Cette contribution recouvre deux aspects. Tout d'abord, au moment de l'adhésion au fonds, tout établissement devra souscrire un certificat d'association matérialisant son appartenance au système, ensuite, il devra s'acquitter d'une cotisation annuelle payable en deux échéances semestrielles.

Les modalités de calcul du certificat d'association et de la cotisation sont identiques. Concrètement, la formule de répartition des cotisations a pour assiette le montant des dépôts et autres fonds remboursables, mais elle tient compte de la situation financière des établissements à partir d'un indicateur brut et d'un indicateur synthétique de risque.

Ces indicateurs de situation financière ont pour objet de prendre en compte les risques pris par un adhérent particulier. L'indicateur brut qui reprend un tiers des crédits plafonné au montant des dépôts mesure ces risques en valeur absolue, de façon purement quantitative, alors que l'indicateur synthétique prend en compte les facteurs qualitatifs.

Afin de ne pas avoir une mesure trop unilatérale de la qualité du risque, ce dernier indicateur est en réalité le résultat de quatre types d'appréciation : la solvabilité, la division des risques, la rentabilité et le niveau de transformation opérée.

Il faut souligner que dans chacun des cas, bien que ces appréciations soient liées à une disposition réglementaire, une estimation favorable requiert un niveau de performance bien supérieur au minimum réglementaire que tout établissement doit respecter.

*

* *

Au total, les dispositions relatives au fonds de garantie incluses dans la loi du 25 juin 1999 sur la sécurité financière mettent en évidence le choix d'un système dual qui combine à la fois des primes d'assurance ajustées aux risques avec l'existence antérieure de tout un dispositif réglementaire et prudentiel chargé d'encadrer l'activité des établissements de crédit. Ces dispositions, qui tirent parti de l'expérience acquise par les pays étrangers et des meilleures pratiques en la matière, permettent aussi au fonds de garantie d'intervenir à titre préventif et se traduisent par une plus grande sécurisation de la place financière française.

1.4. BIBLIOGRAPHIE

DE YOUNG R., FLANNERY M.J., LANG W.W., SORESCU M.S.
THE INFORMATIONAL ADVANTAGE OF SPECIALISED MONITORS
[OFFICE OF THE COMPTROLLER OF THE CURRENCY 1998]

ELIAS R., SCHREIBER B.Z.
CONTAGION EFFECT AND DEPOSIT INSURANCE
[BANKING REVIEW 1998]

KENDALL S., LEVONIAN M. E.
A SIMPLE APPROACH TO BETTER INSURANCE PRICING
[JOURNAL OF BANKING AND FINANCE 1991]

KUPIEC H.P., O BRIEN J.M.
DEPOSIT INSURANCE, BANK INCENTIVES AND THE DESIGN OF REGULATORY POLICY
[BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM, WORKING PAPER 1997]

MITCHELL B., SAUNDERS A., UDELL G.F.
DEPOSIT INSURANCE REFORM : WHAT ARE THE ISSUES AND WHAT NEEDS TO BE FIXED ?
[JOURNAL OF BANKING AND FINANCE 1991]