



LE FONDS DE GARANTIE DES DÉPÔTS

CHARLES CORNUT*

Quels sont les principaux changements introduits par le nouveau système de garantie des dépôts institué en 1999 en France ?

Le changement visible, c'est l'augmentation du plafond d'indemnisation par déposant en cas de « faillite » d'une banque : il est désormais fixé à 70 000 euros (459 170 F) contre 400 000 F auparavant pour la garantie-espèces comme la garantie-titres.

Il y a un certain nombre d'éléments plus fondamentaux à mettre en valeur.

Premièrement, un système unique couvrant l'ensemble des établissements de crédit sur l'essentiel de leurs métiers (dépôts bancaires, dépôts titres, cautions) a été institué. Auparavant les systèmes de garantie en France étaient fragmentés et ne concernaient pas forcément chacune de ces activités.

Deuxièmement, et c'est un point très important, les interventions préventives ont désormais un fondement légal. C'est le Fonds de garantie des dépôts qui décide d'une intervention préventive, il le fait librement après une proposition de la commission bancaire qui en garde l'initiative ; il s'agit d'une décision très importante, puisque dans ce cas, les déposants ne subissent aucune conséquence de la défaillance de la banque, elle est donc prise par le conseil de surveillance du Fonds de garantie des dépôts sur proposition du directoire.

Autre aspect important des changements intervenus : la constitution de réserves, dont, par exemple pour la garantie-espèces, seulement un tiers pèse sur le résultat des adhérents. Ce système facilite la prise en charge d'un sinistre, mais en matière de garantie des dépôts, toute facilité doit être appréciée avec une grande prudence. La plupart des systèmes en Europe sont, de même, alimentés par des cotisations *ex ante* avec d'éventuels compléments en cas de nécessité.

* Président du Fonds de garantie des dépôts.



Une structure a été créée pour gérer ce système : le Fonds de garantie des dépôts (FGD). Cette structure est une personne morale de droit privé, bien que ses décisions principales relèvent de la juridiction administrative. Par exemple, si le FGD refuse d'intervenir préventivement, les déposants qui seraient concernés par le plafond d'indemnisation pourrait donc saisir cette juridiction pour que le FGD justifie sa décision. A l'inverse, tout adhérent du FGD peut, devant les mêmes tribunaux, contester une décision d'intervention préventive, y compris en ce qui concerne les conditions fixées qui pourraient lui paraître insuffisantes.

C'est en réalité une fiducie : le FGD dispose d'une somme d'argent substantielle à gérer pour un objet d'intérêt général, avec une affectation précise. Il n'y a pas d'assemblée générale des adhérents. Le Directoire rend compte au Conseil de surveillance, dont les membres sont soit nommés par un adhérent (pour le tiers d'entre eux), soit élus par les adhérents. Remarquons que le Conseil de surveillance du FGD est composé uniquement de dirigeants d'établissements de crédit (au sens de l'article 17 de la loi bancaire) en exercice, c'est donc une structure strictement professionnelle qui ne comporte aucun représentant des autorités. Les comptes, approuvés par le Conseil de surveillance, sont transmis au ministre de l'Économie et des Finances.

Ce fonds de garantie des dépôts, il faut le souligner, réunit tous les réseaux bancaires : en particulier, les banques coopératives ou mutualistes et les banques AFB, qui avaient des positions opposées par le passé. Le sujet est en effet délicat : il s'agit de l'utilisation de l'argent des adhérents pour sauver, ou ne pas sauver, un autre adhérent, quelle que soit sa famille d'origine. La notion de sécurité de place est évidemment, aussi, un aspect important de la création de ce fonds de garantie des dépôts.

Quel est le champ de couverture de la garantie des dépôts ? Est-il plus large que dans les différents dispositifs qui fonctionnaient antérieurement dans les différents réseaux ?

Les banques coopératives ou mutualistes ne réalisaient que des opérations équivalentes à des interventions préventives : les déposants n'étaient pas concernés. Le système AFB, au contraire, reposait avant tout sur une garantie d'indemnisation des déposants : c'était donc un système essentiellement curatif d'indemnisation.

Le système mis en place synthétise les deux approches : l'intervention préventive, qui repose désormais sur un fondement légal, étend dans la pratique la garantie des dépôts, puisque dans ce cas le plafond d'indemnisation (70 000 euros) ne s'applique plus. Mais le FGD ne peut, bien sûr, pas se limiter à des actions préventives, car doit subsister le principe d'une sanction publique pour les établissements. Il est donc nécessaire



pour les déposants, dont le montant des avoirs est supérieur au plafond d'indemnisation, d'être attentif.

L'existence d'un fonds de garantie, qui procure une sécurité aux banques en cas de difficultés, ne crée-t-il pas de nouveaux risques liés à l'aléa moral ?

Le FGD ne procure aucune sécurité aux banques, mais uniquement aux déposants¹, et encore pour ceux-ci dans une certaine limite. Dans les faits, même dans le cas d'opérations préventives, la banque « sauvée » disparaît au plus vite ; cette disparition est l'une des expressions visibles des sanctions qui accompagnent toujours une intervention du FGD.

Ajoutons que le FGD dispose d'un droit spécifique lui permettant de demander devant les tribunaux aux dirigeants de droit ou de fait le remboursement de tout ou partie des sommes versées à l'occasion d'une intervention préventive ou d'indemnisation, dès lors que ces dirigeants ont, dans l'exercice de leurs fonctions, engagé leur responsabilité. Ce droit, qu'il exerce et exercera, constitue pour les dirigeants une éventuelle sanction de grande ampleur qui vise à réduire l'aléa moral.

En quoi le système français de garantie des dépôts est-il différent de celui mis en place dans les autres pays européens ? Peut-on considérer que le dispositif français, avec des cotisations calculées en fonction des risques des établissements, est plus perfectionné que les dispositifs mis en place dans les autres pays européens ?

221

Le plafond est plus élevé que la plupart des pays européens (où il se situe aux environs de 20 000 euros). Seule exception : le cas allemand, pour lequel en pratique, le plafond est quasi-illimité.

Certains pays, comme le Portugal ou l'Italie utilisent des critères de pondération du taux des cotisations en fonction d'éléments représentatifs de la situation prudentielle de l'établissement. A ma connaissance, la France est le pays qui va le plus loin dans ce domaine en Europe. Cette particularité a permis de faciliter l'acceptation d'un système commun par certaines banques qui se sentaient en situation de risques faibles étant donné leur solidité intrinsèque et qui demandaient donc, bien légitimement, un mode de calcul qui en tienne compte.

Le Fonds de garantie des dépôts a la charge du fonctionnement du nouveau système de garantie des dépôts. Comment s'effectue le partage des compétences avec la Commission bancaire et le CECEI ?

Le CECEI et la Commission bancaire ont un rôle important dans le



dispositif de sécurité du système bancaire. Le CECEI est un acteur majeur de cette sécurité, de par ses décisions concernant les agréments, l'actionnariat des banques... Le Président du FGD est d'ailleurs membre du CECEI.

La Commission bancaire a, bien sûr, une fonction de contrôle et de sanction déterminants pour la sécurité du secteur. Elle a aussi la responsabilité du calcul des cotisations du FGD alors que c'est au FGD de procéder au recouvrement auprès de ses 1 200 adhérents environ ; la distinction entre l'organisme chargé du calcul des cotisations et celui chargé du recouvrement est importante et utile.

A certains moments, sur des sujets difficiles, la Commission bancaire, le CECEI et le FGD coopèrent et travaillent ensemble, en matière d'intervention préventive par exemple. La qualité de la collaboration est un gage de sécurité du dispositif. Il faut aussi signaler un aspect qui prendra un jour de l'importance ; le Président du directoire du FGD peut demander à être entendu par la Commission bancaire. C'est l'émergence d'un droit d'alerte mais celui-ci ne pourra être exercé pleinement que lorsque le FGD disposera des moyens (et du droit) d'obtenir de ses adhérents des informations sur leur situation. Ce sera inévitablement un jour le cas en France comme on le constate dans les pays qui ont déjà une longue tradition de fonds de garantie des dépôts assumée par une structure juridiquement autonome de l'État.

En attendant, et pour éviter tout conflit d'intérêt, il existe une zone de secret partagé entre le Directoire du FGD et la Commission bancaire. Les membres du Directoire doivent au surplus être indépendants de tout établissement de crédit.

Qu'est-il prévu au cas où les ressources du fonds de garantie seraient insuffisantes à la suite de difficultés de plusieurs établissements importants ?

La législation oblige le FGD à indemniser l'ensemble des déposants dans les conditions fixées par la réglementation et sans prévoir de plafond explicite par sinistre. Les ressources du FGD doivent donc être suffisantes pour remplir ses obligations légales. En cas de besoin, le FGD peut emprunter auprès de ses adhérents (dans l'avant-projet de loi, une clause, qui a disparu, prévoyait même la possibilité pour le FGD, d'emprunter auprès de la Banque de France). Il peut aussi donner des garanties.

Si les ressources disponibles sont insuffisantes, l'objectif structurel pour le système de garantie-espèces étant de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, un règlement du Comité de la réglementation bancaire et financière peut prévoir des cotisations supplémentaires, mais le montant des cotisations (récurrentes ou supplémentaires) ne doit pas remettre en cause la solidité du système bancaire. S'il y a un sinistre de grande



INTERVIEW

dimension, des solutions seront recherchées en liaison étroite avec l'État ou la Banque centrale (comme on a pu le constater dans divers pays) : cette intervention ultime de l'État se justifie pleinement lorsque la confiance du public dans la solidité du système bancaire est, ou peut être, gravement compromise.

Quelles mesures ont été prises pour éviter que le nouveau système de garantie des dépôts ne crée pas de distorsions de concurrence entre les différentes catégories d'établissements assujettis ?

Le nouveau système réduit les distorsions de concurrence et les supprime en ce qui concerne la garantie des dépôts pour les établissements agréés en France qui relèvent tous du même mécanisme. Selon la même logique, les succursales de banques communautaires peuvent, dès lors que le niveau de la garantie est plus faible dans leur pays d'origine, adhérer au FGD afin d'offrir à leur clientèle la même couverture que les établissements agréés en France.

Quelles sont les fonctions du Directoire ? Comment est gérée la trésorerie du fonds de garantie ?

Le Directoire dispose des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom et pour le compte du FGD dans les limites des dispositions statutaires définies par la loi et surtout par son Règlement intérieur (texte approuvé par les autorités et à la disposition du public). Plus particulièrement, le Directoire recouvre les contributions de ses adhérents, gère la trésorerie, organise les interventions curatives et propose au Conseil de surveillance toute décision relative à une intervention préventive.

Conformément aux dispositions prévues à son Règlement intérieur, la trésorerie est gérée de manière prudente sous l'égide du Comité de gestion composé majoritairement de professionnels et sous l'œil attentif du Conseil de surveillance. Pour donner un ordre de grandeur, presque 670 millions d'euros ont été collectés en 1999, environ 260 millions ont été décaissés pour le Crédit Martiniquais début 2000 ; la trésorerie disponible au début 2001 serait de l'ordre de 900 millions d'euros.

Les opérations interbancaires sont exclues du champ de la garantie des dépôts : pourtant ces opérations ne sont-elles pas la principale source de risque systémique ?

Le FGD couvre uniquement les déposants ; il indemnise les « petits et moyens » sinistres. Il est vrai que la défaillance d'un établissement pourrait entraîner, par effet de dominos via les opérations interbancaires,



celle d'autres établissements. Mais en présence d'un très gros problème, la Banque centrale peut évidemment intervenir, en tant que prêteur en dernier ressort. C'est son rôle ou celui plus généralement de l'État.

Quelle peut-être l'évolution prévisible du FGD ?

A terme de 5 ou 10 ans ou en fonction de crises bancaires toujours possibles, le FGD verra son rôle évoluer à l'instar de ce que l'on constate chez ses grands aînés. Mais sans doute et sans attendre, il pourrait intervenir d'ores et déjà sur des sujets spécifiques. Il en a la légitimité quand cela touche à la sécurité du système bancaire. Par exemple, le FGD pourrait dire publiquement qu'il considère que l'application des règles de la concurrence peut ne pas être la même dans le secteur bancaire que dans le reste de l'économie, car ces règles comme leur application concernent directement la solidité du système et par-là même le rôle éventuel du Fonds de garantie des dépôts, lieu de solidarité et de responsabilité.

NOTE

1. Les systèmes en France et dans l'Union européenne garantissent les déposants et non les dépôts comme aux Etats-Unis.