



Matinale EIFR du 31 janvier 2017

Thierry DISSAUX, Président du Directoire
Fonds de Garantie des Dépôts et de Résolution (FGDR)

LA GARANTIE DES DEPOTS DANS UN MONDE EN EVOLUTION : CONVERGENCE ET DEFIS

Les dispositifs de garantie des dépôts dans le monde

En 2016, 121 pays dans le monde, dont 48 pays européens, ont mis en place un dispositif de garantie des dépôts en cas de défaillance bancaire (dont 78 regroupés au sein de l'International Association of Deposit Insurers). La mission du dispositif, définie par les autorités nationales en fonction des situations spécifiques locales, varie très fortement selon les pays. Par ordre croissant d'envergure du mandat confié, le dispositif peut être un système de :

- ✓ garantie simple (*paybox*) : responsabilité limitée au remboursement des dépôts garantis
- ✓ garantie « plus » (*paybox +*) : combinaison entre remboursement des dépôts et rôle limité dans l'organisation de la résolution bancaire
- ✓ limitation de perte (*loss minimiser*) : rôle plus actif dans la conduite du processus de résolution avec intervention en amont ; c'est le modèle français du FGDR
- ✓ limitation de risque (*risk minimiser*) : ensemble complet de pouvoirs de résolution et de surveillance prudentielle, c'est-à-dire cumul des mandats précédents avec un rôle de supervision ; c'est notamment le modèle du FDIC américain (*Federal Deposit Insurance Scheme*), que n'a pas choisi la France en raison d'un risque de conflit d'intérêt puisque l'institution peut être amenée à gérer les insuffisances de sa propre supervision.

Bien que les dispositifs de *loss minimiser* soient en progression, les *paybox* et *paybox +* demeurent dominants (près des ¾ dans le monde), avec un léger avantage pour les *paybox +* ; le schéma dominant en Europe est également la *paybox / paybox +*, avec une proportion très faible (4 %) de *risk minimisers*.

Les dispositifs varient également selon :

- ✓ leur nature institutionnelle, qui peut reposer sur une réglementation et une gestion publiques (cas le plus fréquent dans le monde, avec 53% des dispositifs), reposer sur une réglementation publique mais avec gestion par le secteur privé (cas aussi très répandu dans le monde [27 %] et en Europe, à l'image du FGDR), être mise en place et gérée par une institution privée (cas par exemple de la Suisse avec la BNS), être administrée par la banque centrale nationale, ou encore reposer sur un système spécifique
- ✓ leur structure juridique, qui peut être indépendante (cas largement majoritaire [72 %] dans le monde, 67 % en Europe), retenu particulièrement [81 %] pour les dispositifs mis en place depuis 2010), ou se situer au sein de fédérations bancaires, au sein de la banque centrale (Pays-



Bas), au sein du superviseur national, au sein du Ministère des Finances (Russie), ou encore être d'un autre type

- ✓ le type de funding (mise en place des fonds destinés à garantir les dépôts), qui est soit ex ante (largement dominant [plus de 80 %] et croissant), soit ex post (par ex. au Royaume-Uni), soit une combinaison ex ante - ex post, soit encore un autre système
- ✓ leur rôle dans la résolution : les dispositifs peuvent être seuls décisionnaires (8 dispositifs, eux-mêmes autorités de résolution comme la Pologne), contribuer à la décision (34 cas, comme le FGDR en France), n'avoir aucun input ou responsabilité dans la décision (34 cas également), ne pas avoir d'input mais participer au financement de la résolution (17), ou enfin intervenir selon d'autres modalités (34).

La mise en oeuvre des règles et des dispositifs de résolution implique de très nombreux acteurs :

- ✓ au plan international : le G20 (émanation des gouvernements), le FMI (Trésors nationaux), le FSB (Trésors / banques centrales), le Comité de Bâle (banques centrales), l'Union Européenne et les Etats
- ✓ au plan national : la banque centrale (prêteur en dernier ressort), le Trésor (garant ultime), le superviseur (contrôleur) et l'institution de garantie/résolution (payeur en dernier recours et « résoluteur »).

Le paysage français avant l'Union Bancaire

Créé par la loi du 25 juin 1999 sur l'épargne et la sécurité financière, le FGDR est un organisme de droit privé chargé d'une mission d'intérêt général. Son statut le situe à la charnière entre le public, les établissements de crédit et entreprises d'investissement, l'autorité de supervision (ACPR) et les pouvoirs publics (Ministère de l'Economie et des Finances). Il est dirigé par un directoire agissant sous le contrôle d'un conseil de surveillance composé de représentants des établissements bancaires de la Place.

Dans le cadre fixé par les autorités publiques, les banques jouent un rôle majeur dans la garantie offerte aux clients : elles sont les contributeurs uniques du FGDR et veillent à l'accomplissement de sa mission. Tout établissement de crédit et toute entreprise d'investissement qui reçoit un agrément de l'ACPR devient adhérent au FGDR et y cotise de manière obligatoire ; cette adhésion est une condition même de l'exercice de leur activité sur le territoire. Le montant des ressources disponibles du FGDR (fonds propres) est le produit des contributions apportées au fil du temps par l'ensemble des adhérents.

Le FGDR a 3 missions essentielles :

- ✓ Indemniser les déposants et les investisseurs. Intervenant lorsqu'une banque est en faillite, il est chargé de l'indemnisation des déposants dans un délai de 7 jours ouvrables, jusqu'à 100.000 € par personne et par établissement si l'établissement auquel ils ont confié leurs avoirs ne peut plus faire face à ses engagements. Le FGDR est également chargé de l'indemnisation des investisseurs jusqu'à 70.000 € par personne et par établissement pour les titres (actions, obligations, parts d'OPCVM) et autres instruments financiers que leur prestataire de service d'investissement ne pourrait pas leur restituer en cas de faillite, ainsi que pour les espèces associées. Enfin le FGDR se substitue à une banque défaillante lorsque



celle-ci n'est plus en mesure d'honorer vis-à-vis du public les cautions qu'elle a pu délivrer en faveur de professionnels à qui la loi fait obligation de présenter une garantie envers leurs clients.

- ✓ Intervenir à titre préventif si une banque est en difficulté. Le FGDR peut intervenir préventivement pour permettre la disparition ordonnée ou la restructuration d'un établissement en difficulté avant défaillance effective. En agissant lorsque la situation s'y prête, avant que soit constatée la cessation de paiements, le FGDR évite l'interruption des services à la clientèle et le recours à une indemnisation qui s'avérerait perturbante pour les clients et souvent plus coûteuse. Dans ce cadre de prévention de crise bancaire, le FGDR finance des mesures de restructuration ou de transfert d'actifs aptes à sauver les dépôts du public.
- ✓ Participer à la résolution des crises bancaires. La loi du 26 juillet 2013 sur la séparation et la régulation des activités bancaire a initié et anticipé le dispositif de résolution des crises bancaires et a confié au FGDR des compétences élargies en matière de financement des outils de redressement (résolution) des banques en difficulté et de traitement des crises systémiques : le Président du Directoire du FGDR fait partie des 6 membres (aux côtés du Gouverneur et du Sous-gouverneur désigné de la Banque de France, du Président de l'AMF, du Directeur du Trésor et du Président de la Chambre commerciale, financière et économique de la Cour de Cassation) du Collège de résolution au sein de l'ACPR qui veille à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures de prévention et de résolution des crises bancaires.

Ce sont aujourd'hui près de 600 établissements qui sont couverts par le FGDR au titre de la garantie des dépôts, des titres ou des cautions.

Le FGDR a été amené à intervenir sur un nombre réduit de situations de défaillances bancaires. L'expérience française récente de défaillances d'établissements bancaires apparaît en effet très limitée, ce qui est peut-être une preuve d'efficacité de la supervision bancaire française :

- ✓ Crédit Martiniquais (2000) : intervention préventive au travers d'une ligne de liquidité avant liquidation organisée
- ✓ Mutua Equipement (2000-2005) : reprise d'engagement et indemnisation, au titre de la garantie des cautions
- ✓ Européenne de Gestion Privée - EGP (2011) : indemnisation après mise en jeu de la garantie des titres
- ✓ Crédit Immobilier de France (2012) : problème de liquidité lié à l'assèchement du marché de la titrisation, garantie de l'Etat mais pas d'intervention du FGDR
- ✓ Dubus (2013) : intervention préventive pour sauvegarde des avoirs de la clientèle, au titre des titres.

Le FGDR n'a pas d'intervention en cours, que ce soit au titre de la garantie des dépôts, des titres ou des cautions.

Le paysage européen depuis la mise en place de l'Union bancaire en 2014

L'Union bancaire repose sur 3 piliers :

- . la supervision unique (MSU - Mécanisme de Supervision Unique / SSM - *Single Supervision Mechanism*), entrée en vigueur en novembre 2014, est exercée par la BCE directement pour les 123



- banques d'importance systémique de la zone euro et indirectement au travers des autorités nationales de supervision pour les autres banques
- . le cadre de résolution unique (MRU - Mécanisme de Résolution Unique / SRM – *Single Resolution Mechanism*), qui a commencé à fonctionner le 1^{er} janvier 2016, prévoit l'intervention du *Single Resolution Fund* et des autorités nationales de résolution ; par ailleurs, les dispositions européennes en matière de rétablissement et de résolution bancaire ont été transposées en droit français en août 2015
- . un dispositif intégré de garantie des dépôts, qui date de l'adoption de la Directive sur la garantie des dépôts (DGSD2 - *Deposit Guarantee Scheme Directive*) en 2014, et porte sur l'harmonisation et le renforcement des systèmes de garantie des dépôts.

Le projet EDIS

Le Rapport des 5 Présidents de juin 2015 a servi de base à la proposition de fonds européen d'assurance des dépôts, en invitant la Commission à proposer un texte. Dans la perspective d'approfondir le 3^{ème} pilier de l'Union bancaire, la Commission a ainsi présenté en novembre 2015 un projet de mise en place d'un mécanisme européen de garantie des dépôts (EDIS - *European Deposit Insurance Scheme*), qui serait géré par le Conseil de Résolution Unique.

Le projet de règlement prévoit une montée en puissance progressive en 3 étapes

- ✓ un système de réassurance applicable aux régimes nationaux existants des Etats membres (2017-2020) : un système de garantie des dépôts (SGD) national n'aura accès aux fonds du fonds européen de garantie des dépôts (SEGD) qu'après avoir épuisé toutes ses ressources et capacités à lever des contributions, le fonds européen fournissant les fonds supplémentaires mais seulement jusqu'à un certain niveau (20 % du besoin manquant)
- ✓ un système de coassurance (2020-2024) : un SGD national n'aura pas besoin d'avoir épuisé ses propres ressources avant de pouvoir recourir aux fonds du SEGD pour une intervention montant régulièrement année après année (de 20 % à 80 %)
- ✓ puis (à partir de 2024) une mutualisation complète avec un fonds se substituant aux systèmes nationaux (la part du risque assumée par la SEGD sera progressivement augmentée jusqu'à atteindre 100 %, pour arriver à ce que les SGD nationaux soient pleinement assurés par le SEGD en 2024), avec une cible de 0,8 % des dépôts couverts de l'Union bancaire, soit environ 43 Md€.

Certains Etats membres conditionnent toute avancée sur l'EDIS à celle du volet sur la réduction des risques, qui concerne à la fois la réforme du traitement prudentiel des expositions souveraines, le régime de restructuration des dettes souveraines en zone euro, la convergence des droits de la faillite et le risque d'aléa moral. Les débats ont été très clivés, le pays du Nord ne voulant pas d'un tel système d'assurance européen (l'Allemagne en tête estimant qu'avant de mettre en place un tel système, il faut réduire les risques du sein du secteur bancaire européen, le partage des risques au travers d'un tel système ne venant qu'en second temps) tandis que les pays du Sud plaident pour une solidarité européenne étendue.

EDIS pose pour les SGD européens de nombreuses questions :



- . conditionnalité : avant de mutualiser les risques parmi les systèmes de garantie des dépôts de l'Eurozone, les risques bancaires doivent être estimés et réduits
- . harmonisation : la protection des déposants doit être pleinement harmonisée (couverture, ...) en Europe
- . fragmentation / *level playing field* : pour réduire la fragmentation du marché européen, le financement des SGD doit être harmonisé dans toute l'UE et non seulement dans l'Eurozone
- . subsidiarité : pour assurer la confiance, la protection des déposants doit demeurer aussi proche que possible des déposants, et pour cela les ressources demeurer nationales pour l'essentiel
- . taille cible : si EDIS vise à être plus efficace que les systèmes existants, il doit être plus attractif et non plus coûteux : sa taille cible devrait ainsi être inférieure à 0,8 %
- . nature des contributions : pourquoi interdire pour EDIS les engagements de paiement, autorisés à hauteur de 30 % par DGSD2 ?
- . calcul des risques : l'impact des facteurs de risque sur les contributions individuelles dans un environnement plus large doit être mesuré
- . mesures alternatives : le risque existe que la mutualisation prenne la place de mesure de prévention au niveau national moins coûteuses et plus efficaces
- . gouvernance : le SRB est conçu pour les institutions systémiques, tandis que les DGS traitent les défauts locaux, idiosyncratiques et non-systématiques

La députée européenne Esther de Langue a été chargée par le Parlement européen d'un rapport pour une nouvelle proposition, soumise en octobre 2016 et prévoyant : un mécanisme de réassurance jusqu'en 2024 au moins couvrant progressivement (de 20 à 100 %) les besoins de liquidité des régimes nationaux de garantie des dépôts, puis à compter de 2024 un mécanisme d'assurance couvrant les besoins. Cette proposition conduit à mobiliser plus durablement les SGD nationaux et permet de répondre aux inquiétudes d'Etats membres comme l'Allemagne, très réticents à ce que leur secteur bancaire vienne en aide à des banques défailtantes d'autres Etats membres. Elle demeure en discussion au Parlement européen.

Un schéma idéal de système européen de garantie des dépôts ?

Si l'on cherche à esquisser un schéma européen idéal, le système devrait être :

- . local/global, avec application des principes de subsidiarité et de décentralisation, c'est-à-dire : proche des déposants et parlant leur langage, intégrant la connaissance des réglementations et produits locaux, rapide dans l'action, totalement responsable, avec des ressources locales, capable d'attirer et de mériter la confiance
- . liquide : laissant la liquidité au niveau local, mais offrant une liquidité additionnelle au niveau européen (et non un soutien financier obligatoire), après une étude d'impact adéquate et une revue étendue de la qualité des actifs (AQR) ; le partage de coût serait seulement une option additionnelle au travers de réassurance
- . moins coûteux : la mobilisation du SRM pour les cas systémiques et la mise en place d'une liquidité européenne additionnelle pour le reste conduisent à l'absence de besoin de contributions plus élevées, davantage de temps pour lever des contributions ex post, des engagements de paiement au niveau des autorités nationales, l'absence de besoin d'une nouvelle harmonisation DGSD2, et mesures alternatives jusqu'aux SGD locaux.



Conclusion : les défis actuels en matière de garantie des dépôts

Ils concernent essentiellement :

- . la finalisation de l'Union bancaire, incluant les avancées introduites par la Directive DGSD2 transposée, notamment le raccourcissement du délai d'indemnisation à 7 jours ouvrables, le rehaussement du plafond d'indemnisation pour des dépôts exceptionnels temporaires, l'élargissement de la garantie à tous les dépôts et devises (européennes ou non) et de nouvelles obligations d'information des établissements envers les déposants
- . le renforcement de la confiance des déposants au travers notamment des règles d'information et des règles de *bail in*
- . l'explicitation des mécanismes de garantie : les modèles, les règles des aides d'Etat et l'action d'Eurostat, la liquidité, et la définition du niveau local d'intervention
- . la définition commune des objectifs et préoccupations au regard d'EDIS : *level playing field*, risques et coûts, harmonisation, ressources, et subsidiarité.