

LA COUVERTURE DES CATASTROPHES NATURELLES ET NUCLÉAIRES : UNE SOURCE D'INSPIRATION POUR L'ASSURANCE DES DÉPÔTS BANCAIRES

GEOFFROY ENJOLRAS*
MATHIEU GATUMEL**
PHILIPPE MADIÈS***
OLLIVIER TARAMASCO****

217

Les questions liées à la couverture des risques bancaires, et principalement celle des risques encourus par les déposants, se posent toujours avec la même acuité quand le secteur bancaire est en situation de crise et que des banques connaissent ou simplement frôlent la faillite.

Un système d'assurance des dépôts a trois objectifs. Le premier objectif vise à faire face à l'asymétrie d'information existant entre déposants et banques car les déposants n'ont pas les moyens d'évaluer la stratégie et les risques induits des banques. Le deuxième objectif est d'éviter la « course au guichet » (Diamond et Dybvig, 1983) qui peut conduire un établissement à la faillite en raison d'une liquidation trop rapide de ses actifs. Le troisième objectif, majeur, est d'empêcher qu'une faillite individuelle ne se transmette à tout le secteur bancaire en raison de la perte de confiance des déposants et qu'un risque individuel

* CNRS, CERAG (Centre d'études et de recherches appliquées à la gestion), université Grenoble Alpes. Contact : geoffroy.enjolras@iae-grenoble.fr.

** IREGE (Institut de recherche en gestion et en économie), université Savoie Mont Blanc. Contact : mathieu.gatumel@univ-smb.fr.

*** CNRS, CERAG, université Grenoble Alpes. Contact : philippe.madies@iae-grenoble.fr.

**** CNRS, CERAG, université Grenoble Alpes. Contact : ollivier.taramasco@imag.fr.

ne devienne systémique. C'est cette « panique bancaire » qui a été évitée de justesse lors de la dernière crise, grâce à l'intervention massive des banques centrales et des gouvernements.

Même si assurer les dépôts bancaires semble nécessaire pour limiter les crises financières, les chercheurs ont relevé deux possibles effets pervers d'un tel système. Le premier, souligné par Hazlett (1997), est qu'une trop forte couverture des dépôts rend inutile toute vigilance des clients vis-à-vis de leur banque. Le second est que si la tarification des primes est identique pour toutes les banques, ces dernières vont être incitées à effectuer des investissements trop risqués dans la mesure où le coût de leurs financements en dépôts n'en sera pas affecté (Kane, 1990 ; Flood, 1993 ; Demirguc-Kunt et Detragiache, 2002). Ces constats ont conduit certains chercheurs à proposer des tarifications actuarielles de l'assurance des dépôts (Merton, 1977 ; Ronn et Verma, 1986 ; Kerfriden et Rochet, 1993) et en ont conduit d'autres à s'intéresser à l'organisation et à la réglementation de ce système d'assurance (Buser *et al.*, 1981 ; Kim et Santomero, 1988 ; Couppey et Madiès, 1997).

Cependant, trois grandes questions ne sont pas encore entièrement résolues.

218

(1) *Peut-on évaluer le risque associé aux dépôts ?*

Cette évaluation suppose non seulement de pouvoir déterminer la probabilité de la perte, mais aussi le montant de cette perte, en tenant compte à la fois du caractère systémique possible de ce risque et du coût d'intervention éventuel des banques centrales et des États.

(2) *Peut-on couvrir le risque de dépôts ?*

Il convient de s'attacher à discuter des conditions éventuelles d'assurabilité ou de transfert sur le marché du risque associé aux dépôts, en complément d'une intervention publique *ad hoc* ou de la mise en place de fonds de réserve.

(3) *Quelle organisation générale doit être mise en œuvre pour protéger les déposants ?*

Si elle peut s'appuyer sur des mécanismes assurantiels et financiers, la couverture du risque de dépôts ne saurait s'affranchir de considérations organisationnelles dans lesquelles toutes les parties prenantes, au premier rang desquelles les pouvoirs publics, doivent jouer un rôle majeur.

Pour tenter d'apporter un éclairage nouveau à ces questions de la plus haute importance pour la gestion du risque bancaire, nous

procédons à une analogie entre ce type de risques et les risques majeurs que sont les catastrophes naturelles et nucléaires, phénomènes rares, imprévisibles et de très grande ampleur. Jusqu'à présent, chaque type de catastrophes (naturelle, nucléaire ou bancaire) a été traité de façon séparée, avec des instruments propres. Or des similitudes apparaissent, tant du point de vue des causes que des conséquences de ces phénomènes. Dès lors, il apparaît pertinent de s'attacher à vérifier si les solutions apportées en assurance et en finance pour couvrir les catastrophes d'origine naturelle ou humaine peuvent être mobilisées pour améliorer l'assurance du risque de dépôts. Évidemment, ces solutions ne sont pas elles-mêmes exemptes d'imperfections, mais peuvent tout de même servir de sources d'inspiration.

Notre article est organisé comme suit : une première partie analysera le fonctionnement actuel du système d'assurance des dépôts ; une deuxième partie déterminera les différentes caractéristiques du risque de dépôts ; enfin, grâce à l'expérience tirée de l'assurance des risques catastrophiques, nous définirons et discuterons dans une troisième partie les contours d'une organisation satisfaisante de la garantie des dépôts.

FORMES ORGANISATIONNELLES DES SYSTÈMES ACTUELS DE GARANTIE DES DÉPÔTS BANCAIRES

219

Tendances mondiales en matière de systèmes de garantie des dépôts : une convergence vers un modèle unique

Selon l'International Association of Deposit Insurers (IADI), cent onze pays ont actuellement adopté un système explicite et obligatoire d'assurance des dépôts contre douze au début des années 1970. Pour autant, les systèmes implicites, volontaires, financés par des appels de fonds *ex post* sont en voie de disparition. Il convient en outre de noter que le modèle d'assurance purement privée n'existe pas.

Le système explicite de garantie des dépôts est caractérisé par deux éléments clés :

- son financement est à la charge des banques et de l'État dans 63 % des cas et prend la forme de cotisations versées régulièrement au fonds de garantie pour 85 % des pays. Les ménages et les entreprises sont avant tout couverts (avec une indemnisation plafonnée), les dépôts interbancaires étant assurés seulement dans 18 % des pays ;

- sa tarification tend à être actuarielle, c'est-à-dire dépendante du risque sous-jacent, même si à l'heure actuelle, seulement 25 % des pays proposent des primes ajustées au risque (essentiellement les pays développés).

Le cas français illustre bien l'évolution qui vient d'être décrite. Historiquement, le premier système d'assurance des dépôts a été mis en place de manière volontaire par la profession bancaire. Ce système devient formel lorsque le « mécanisme de solidarité » est créé par un règlement de l'Association française des banques (AFB) le 14 janvier 1980. Jusqu'en 1995 (mise en conformité avec la directive européenne de mai 1994), l'AFB s'engageait à intervenir dans certains cas et sous certaines conditions : plafond d'indemnisation de 400 000 francs (article 6), couverture des sinistres dans une limite de 200 MF par an, avec la possibilité de faire appel aux cotisations non appelées des deux années antérieures et à venir (article 3), etc. Comme le note Gavaldà (1995), « l'AFB n'était pas tenue de déclencher une indemnisation à chaque défaillance (...). Il en résulte que ce mécanisme était abandonné à sa propre appréciation ». Pour se conformer à la directive européenne de mai 1994, il est devenu obligatoire. En ce qui concerne les banques mutualistes et coopératives, l'affiliation à un organe central leur a longtemps évité la mise en place explicite d'une garantie des dépôts dans la mesure où l'organe central est chargé par la loi de veiller, en toutes circonstances, à la liquidité et à la solvabilité des caisses qui lui sont rattachées.

220

Finale­ment, ce système dual de garantie (banques dites « AFB *versus* banques mutualistes et coopératives », toutes regroupées d'ailleurs dans la Fédération bancaire française – FBF – depuis 2000) a disparu à la suite de la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, qui a donné naissance à un système de garantie unique pour l'ensemble des établissements de crédit agréés. Il est devenu le Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) depuis la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires. Héritage du système de garantie professionnel mis en place par l'AFB, les banques françaises sont en revanche plus impliquées qu'aux États-Unis dans la gestion de l'organisme de garantie : le fonds est une personne morale de droit privé où les pouvoirs sont répartis entre un conseil de surveillance et un directoire uniquement composés de représentants des établissements de crédit.

*Le risque de défaillance bancaire :
le seul choix de la couverture ?*

Exposés à des risques bancaires de grande ampleur, de nombreux pays ont mis en œuvre des mécanismes de couverture des dépôts. Ce choix n'est pas évident au premier abord car plusieurs stratégies sont en théorie mobilisables face à un risque de défaillance bancaire :

– couvrir totalement le risque, ce qui semble difficile dans ce cas en raison de sa possible nature systémique. Le principe monétaire d'un

mécanisme de couverture le rend en effet peu résistant à un effondrement du système bancaire ;

– rester totalement exposé au risque soit parce qu'il est supportable, soit, par défaut, parce qu'on ne sait pas le couvrir. Pour la même raison que précédemment, la première option n'apparaît pas réaliste, tandis que la seconde option pose la question de la construction d'un système de couverture dédié ;

– réduire le risque suppose d'agir sur ses origines, notamment par l'intermédiaire de mesures de prévention. C'est le rôle de la réglementation prudentielle des banques qui fait l'objet d'une harmonisation européenne (directives) et internationale au travers du Comité de Bâle ;

– transférer le risque à un tiers grâce à un système de mutualisation par assurance. Cette pratique pose cependant des questions liées à l'assurabilité effective du risque associé aux dépôts bancaires pour que le système reste soutenable.

De l'assurabilité effective du risque de dépôts bancaires

Pour coutumier qu'il soit dans les pays développés, le choix d'assurer un risque, et tout particulièrement un risque aussi complexe que celui des dépôts bancaires, pose un certain nombre de problèmes dont le premier est la définition du risque à couvrir (probabilité d'occurrence et conséquences). Un risque assurable est par définition un risque identifié et mesurable, de sorte qu'une mutualisation entre assurés soit possible (Kast et Lapiéd, 2006). Ce risque doit également être indépendant et homogène entre les assurés : le théorème de la limite centrale postule alors que la charge totale des primes et des indemnités supportées par les assurés tend vers une loi normale, ce qui offre une mesure du risque aux propriétés statistiques appréciables. Indépendamment de ce résultat, la loi des grands nombres garantit un calcul très précis de la prime d'assurance à mesure que le nombre des assurés croît. Il convient alors de vérifier que l'étendue de la couverture proposée est en rapport avec le niveau des primes de sorte qu'une commercialisation soit réaliste.

À partir de ces critères de base, une analyse sommaire du risque de défaillance bancaire fait apparaître un nombre potentiellement élevé d'assurés, que le risque soit traité au niveau des clients ou des établissements financiers eux-mêmes. Les montants des dépôts sont également suivis de sorte que l'inconnue principale porte sur la probabilité d'occurrence du risque et de sa propagation. Une distinction entre petits et grands événements semble pertinente dans le cas des dépôts bancaires. Les petits événements circonscrits à un établissement apparaissent gérables par le système bancaire dans son ensemble. Cependant, les grands événements posent, outre des problèmes d'évaluation,

la question de la gestion des contagions, préjudiciables à l'ensemble du système. En outre, à supposer qu'une couverture de type assurantiel soit envisageable, même de façon imparfaite (par exemple, au moyen d'une limitation des garanties offertes), il convient au final de vérifier si un marché d'assurance des dépôts peut fonctionner en situation d'asymétrie d'information (Rothschild et Stiglitz, 1976).

L'ensemble de ces considérations nous conduit dans la partie suivante à effectuer une analogie entre le risque de dépôts bancaires et les grands risques. Nous illustrons notre propos avec le cas français.

ANALOGIE DU RISQUE DE DÉPÔTS BANCAIRES AVEC LES GRANDS RISQUES

Étude du risque de dépôts bancaires en France

Illustratif des systèmes d'assurance des dépôts au niveau mondial, le modèle français prend la forme d'une assurance des dépôts publique financée par les banques (et non directement par les déposants) au moyen de primes ajustées au risque (fonction du montant des dépôts collectés et de la probabilité de défaillance de la banque). Il existe un plafonnement à l'indemnisation (100 000 euros par client et par banque, sur les dépôts et les titres) de telle sorte qu'un déposant moyen est entièrement couvert. En pratique, le FGDR ne dispose pourtant que de 5 Md€ de réserves (dont 2 Md€ immédiatement disponibles) pour assurer 1 600 Md€ de dépôts. Le système de garantie ne peut donc en théorie couvrir que des risques de faible ampleur comme la faillite de petites banques ; il apparaît inefficace à couvrir les plus importants.

Depuis 1999, la garantie des dépôts est gérée par le FGDR. Cet organisme agit à titre curatif, mais il peut effectuer des interventions préventives afin de limiter les dommages. Depuis 1976, le système de garantie des dépôts a été mobilisé une vingtaine de fois pour un montant indemnisé moyen de 14,50 M€ (Madiès, 2002).

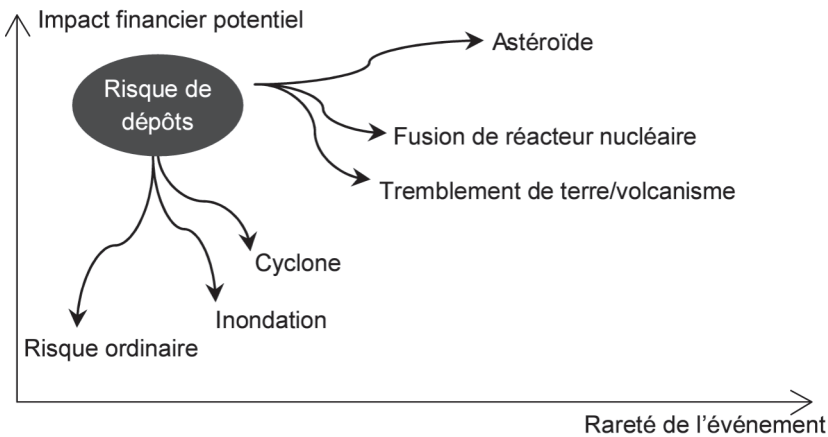
À ces « petits » événements, il convient d'ajouter les deux « grandes » faillites. Celle du Crédit lyonnais, en 1991, aura coûté 14,7 Md€ à l'État français selon une estimation du ministère français de l'Économie en 2013. La faillite de Dexia, survenue en 2011, a été évaluée à la fin de 2012 par la Cour des comptes à 6,6 Md€ dus aux entités publiques françaises. Gérée progressivement et avec une visibilité réduite de par les risques encourus, cette faillite démontre le caractère limité de la prise en charge du risque de défaillance bancaire. En cela, les risques bancaires majeurs semblent s'apparenter à des grands risques, ce qui justifie à nouveau une étude par analogie.

Analogie des risques de dépôts bancaires avec les grands risques

De façon générale, les grands risques, ou catastrophes, se caractérisent par des événements rares, associés à des pertes de grande ampleur et corrélées entre elles (Ferrari, 2011). Leur survenance génère de lourdes pertes affectant directement les sociétés (individus, entreprises, gouvernements) et par répercussion les institutions financières et les États.

Les occurrences des grands risques recouvrent une variété d'événements catastrophiques, qu'ils soient naturels ou industriels (en excluant volontairement les conflits armés), chacun présentant de surcroît des caractéristiques propres. En s'appuyant sur les risques majeurs recensés au cours du siècle dernier (Eshghi et Larson, 2008), le schéma 1 propose une approche croisant rareté de l'événement (supposé majeur dans sa catégorie) et impact financier potentiel.

Schéma 1
Comparaison du risque de dépôts bancaires avec d'autres risques
suivant la grille de lecture fréquence/impact



223

Source : d'après les auteurs.

Selon la législation française, une catastrophe naturelle est « caractérisée par l'intensité anormale d'un agent naturel lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises ». Le risque d'origine naturelle présentant le plus d'impact potentiel est la chute d'un astéroïde. Un objet d'un diamètre de plusieurs kilomètres pourrait anéantir toute vie en surface et cela est déjà arrivé. D'autres risques plus communs comme les phénomènes telluriques (volcanisme, séismes) ou les phénomènes atmosphériques (cyclones, inondations) sont aussi de nature à provoquer des dégâts conséquents.

À ces risques naturels s'ajoutent des risques technologiques. De tous les événements possibles, la défaillance majeure d'une centrale nucléaire constitue l'aléa le plus important en raison de l'ampleur immédiate des dommages, de leur effet contagieux et de leur très grande permanence dans le temps. Les trois plus importants accidents nucléaires connus sont ceux de Three Mile Island (1979), Tchernobyl (1986) et Fukushima (2011). Divers accidents industriels liés à l'explosion d'usines chimiques ou la rupture de barrages sont à prendre en compte, mais leurs caractéristiques les rapprochent davantage des catastrophes naturelles précédemment évoquées.

Notre étude se propose de rapprocher les catastrophes naturelles ou technologiques du risque de défaillance bancaire. Le tableau 1 compare le risque de dépôts avec les catastrophes naturelles et nucléaires suivant une approche multicritères. Il ressort que ces risques partagent un grand nombre de caractéristiques : une étendue des pertes élevée associée à une probabilité de survenance rare et à des effets de ruée.

Tableau 1
Comparaison du risque de dépôts bancaires avec des grands risques

Risques	Dépôts bancaires (faillites)	Catastrophes naturelles	Catastrophes nucléaires
Probabilité de survenance	Très rare (liée à une mauvaise gestion, à des malversations ou à une crise systémique)	Très rare (phénomènes dits « centennaux »)	Très rare (niveaux 5 à 7)
Étendue des pertes	Très élevée	Très élevée (phénomènes urbains)	Très élevée, surtout en cas de contagion
Corrélation des pertes	Oui	Oui (mais pertes directes localisées)	Oui
Phénomènes aggravants	Ruées bancaires, fermeture des banques	Ruées hors des zones à risque, coupure des réseaux vitaux	Ruées hors des zones à risque, effondrement de l'alimentation électrique
Portée temporelle	Limitée	Limitée	Très longue
Échelle de mesure	Non	Oui : Richter, Saffir-Simpson, etc.	Oui : INES (sept niveaux)

Source : d'après les auteurs.

Quel que soit le risque considéré, son ampleur peut être aggravée par des phénomènes de masse. La médiatisation d'un risque bancaire conduit à une perte de confiance qui se traduit par une ruée aux guichets. Outre l'agitation sociale, ce phénomène se traduit par une fermeture des établissements bancaires qui ne sont pas en mesure de répondre à la demande des clients. Cette situation elle-même contribue à entretenir la défiance vis-à-vis du système bancaire. Toutes proportions gardées, ce

phénomène se rapproche des mouvements de masse constatés lorsqu'un risque naturel ou nucléaire est avéré. Sitôt connue, l'occurrence d'un risque se traduit par des mouvements importants de population alors même que les réseaux vitaux, notamment les communications, saturent rapidement. Ce faisant, les conséquences du risque sont aggravées : persistance de populations en zones à risque, accès limité des secours sur les zones d'intervention, etc. Ces phénomènes sont prévisibles, mais peuvent difficilement être anticipés, d'où l'importance de canaliser les flux comme l'ont prévu les autorités de Naples qui ont construit un système radiant d'autoroutes autour du Vésuve afin de faciliter les évacuations en cas d'éruption subite. Le risque nucléaire partage ces caractéristiques et ajoute un risque d'effondrement du système électrique. La fermeture brutale de l'ensemble des centrales nucléaires au Japon après la catastrophe de Fukushima a conduit à des coupures d'électricité qui, à l'instar des fermetures d'établissements bancaires, fragilisent l'économie.

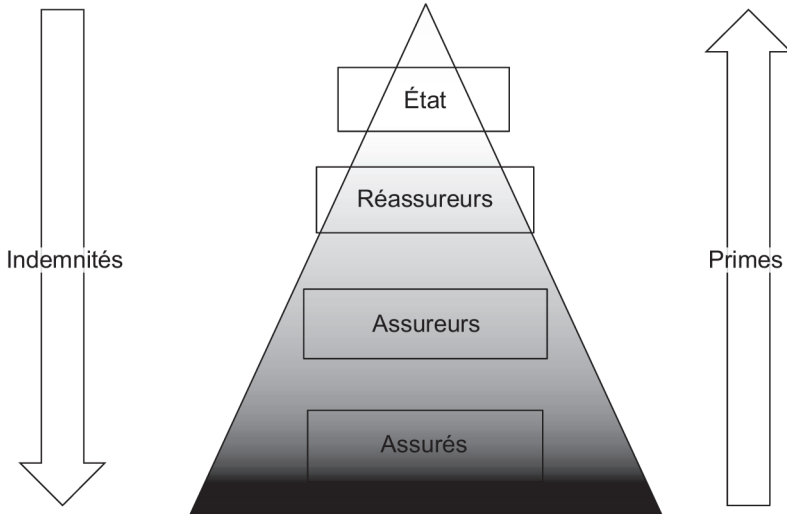
*Analogie de la gestion des dépôts bancaires
avec la gestion des grands risques*

La gestion des catastrophes naturelles ou nucléaires bénéficie d'une attention particulière qui a justifié la mise en place de systèmes de couverture spécifiques. Leur étude est de nature à offrir des éléments permettant d'optimiser la gestion du risque de dépôts bancaires.

225

Le système de couverture des risques naturels diffère d'un pays à l'autre. Le système français implique toutes les parties prenantes, des assurés au gouvernement en passant par les assureurs et les réassureurs. Seul un état de catastrophe naturelle, constaté par arrêté interministériel, ouvre les droits à indemnisation pour les habitants et les entreprises des communes concernées. Les assureurs ont alors pour rôle de gérer les aspects financiers des catastrophes avec leur client. En contrepartie, tout contrat d'assurance prévoit obligatoirement des surprimes de 6 % et 12 % afférentes aux garanties des véhicules et des habitations contre les risques naturels. Les assureurs sont protégés à leur tour par l'État qui offre une garantie publique par l'intermédiaire de la Caisse centrale de réassurance (CCR) auprès de laquelle les assureurs peuvent se réassurer. Cette garantie publique a été instaurée en 1993 et confirmée par le Conseil d'État en 2013. Si la CCR ne dispose pas des provisions nécessaires, l'État intervient en dernier recours, comme lors des tempêtes de 1999 (Bentoglio et Betbèze, 2005). L'État joue ainsi un rôle d'assureur en dernier ressort si les capacités financières des assureurs et de la CCR se révèlent dépassées par un événement. Le système s'apparente dès lors à une pyramide qui voit monter des flux de primes des assurés vers l'État et descendre des flux d'indemnités de l'État vers les assurés (cf. schéma 2 *infra*).

Schéma 2
Fonctionnement financier du système CatNat



Source : d'après les auteurs.

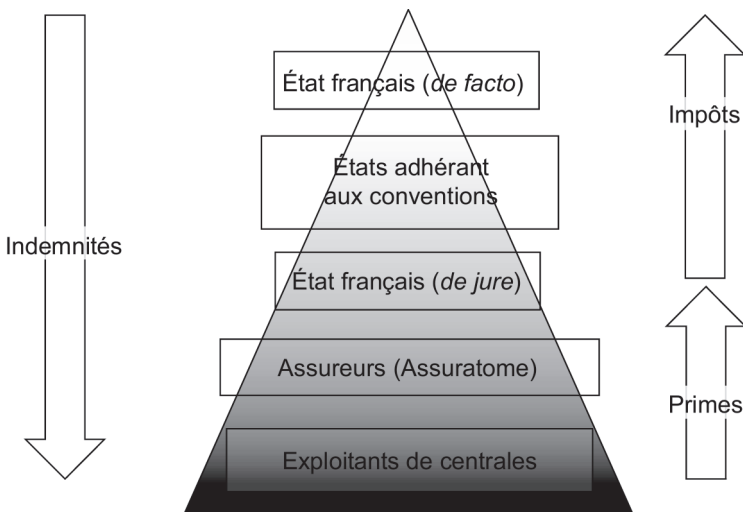
226

L'efficacité du système de couverture des catastrophes naturelles est discutable pour plusieurs raisons. Il convient tout d'abord de noter qu'en France, l'assurance des biens n'est pas, sauf exception, obligatoire, de sorte que seules les personnes et les entreprises assurées pour des risques courants sont protégées contre les catastrophes naturelles. L'indemnisation des autres dommages relève d'une aide publique exceptionnelle. Les assureurs, quant à eux, ne peuvent pas discriminer les assurés en raison de leur exposition aux risques naturels. Au final, c'est l'État qui supporte le risque résiduel lié aux catastrophes avec un engagement qui peut potentiellement mettre en péril son équilibre budgétaire (Borensztein *et al.*, 2009). Le risque est d'autant plus avéré qu'une tendance à la recrudescence d'un certain nombre d'événements catastrophiques est caractérisée par les réassureurs (Munich Re, 2014). À cela s'ajoutent une lenteur des procédures d'indemnisation¹ et une nécessité d'améliorer la prévention, de sorte qu'il est projeté depuis de nombreuses années de réformer le régime de gestion des catastrophes naturelles. Les pistes envisagées portent sur une modulation du taux de prime en fonction du montant assuré (voire de la localisation), sur la fixation précise des périls assurés (nature et intensité) ainsi que sur le renforcement de la prévention.

Les risques technologiques ne relèvent pas du même régime que les catastrophes naturelles. En particulier, les risques nucléaires font l'objet d'un système spécifique. L'exploitation civile de la puissance nucléaire a conduit les États concernés à adopter les conventions de Paris (OCDE,

1960, révisée en 2004) et de Vienne (ONU, 1963, révisée en 1997) afin de régler par anticipation la question des responsabilités et des indemnisations. Les différentes conventions sont régulièrement révisées afin d'inclure de nouveaux aspects : à la prise en compte des dommages immédiats aux biens et aux personnes sont désormais ajoutées la prise en compte des dommages immatériels et la restauration de l'environnement à plus long terme. En cas de défaillances, l'exploitant de la centrale est considéré comme pleinement responsable, mais cette responsabilité connaît des limites financières et temporelles, de sorte qu'une assurance des exploitants peut voir le jour². Compte tenu des dernières mises à jour opérées, la responsabilité financière en cas de catastrophes est plafonnée à 1,5 Md€ dont une première tranche de 700 M€ est assurable auprès d'assureurs (ces derniers se regroupent dans le *pool* Assuratome pour répartir le risque). Deux autres tranches concernent successivement l'État où se trouvent la centrale et le *pool* d'États membres signataires des conventions (Tetley, 2006). Ces montants pourraient convenir à l'indemnisation de petits incidents, mais ils laissent non réglée la question des accidents majeurs générant des pertes de l'ordre de plusieurs dizaines, voire centaines, de milliards d'euros (cf. schéma 3). Dans ce cas, c'est à l'État où est implantée la centrale qu'il revient de proposer une compensation pour les pertes occasionnées. Cette garantie d'un montant non mesurable peut être considérée comme implicite. Elle est sans coût direct pour les différentes parties, notamment les exploitants, de sorte qu'elle repose sur un financement par l'impôt.

Schéma 3
Fonctionnement financier du système d'assurance nucléaire



Le tableau 2 (ci-contre) compare de façon synthétique les différents systèmes d'assurance des dépôts, des catastrophes naturelles et du nucléaire sur la base des critères étudiés. Il met en évidence un certain nombre de points communs entre les systèmes de couverture des grands risques, quelle que soit leur nature. Comme tous les risques d'origine anthropique, la responsabilité incombe à celui qui génère le risque, que ce soit une banque ou un exploitant de centrale nucléaire. Cette responsabilité est par ailleurs définie au moyen d'accords internationaux afin de favoriser la résolution des litiges potentiellement de très grande ampleur. De plus, afin de limiter les asymétries d'information, l'assurance du responsable potentiel des sinistres est obligatoire. Dans le cas du risque bancaire, l'assurance est particulière puisque les assurés sont les clients, mais qu'ils ne cotisent pas directement pour obtenir une garantie sur leurs dépôts.

La mutualisation des risques s'effectue au niveau national qui constitue l'échelle de référence. Cependant, des contraintes prudentielles internationales pèsent sur les acteurs (Bâle III pour les banques et Solvency II pour les assureurs). En raison de la nature systématique du risque de dépôts bancaires, il n'existe aucun système de réassurance, ni de transfert de ce risque aux marchés financiers. Cette limitation majeure contraint fortement le système d'assurance et justifie pleinement l'intervention de la puissance publique. S'agissant de risques majeurs, l'État apporte une garantie plus ou moins explicite. Le coût de la couverture dans les pires scénarios de pertes est dès lors supporté par le contribuable et non plus par l'assuré.

La mise en évidence des différents points de comparaison évoqués précédemment nous amène à proposer des préconisations pour améliorer la couverture des risques de faillite bancaire.

Tableau 2
Comparaison de la couverture du risque de dépôts bancaires
avec la couverture des grands risques

Risques/ niveau de couverture	Dépôts bancaires	Catastrophes naturelles	Catastrophes nucléaires
Responsabilités	Banques	Aucune, sauf si négligence avérée	Exploitants de centrales, sauf circonstances exceptionnelles
Système d'assurance	Système obligatoire, <i>pool</i> interbancaire, garantie publique	Système obligatoire, réassurance garantie par les pouvoirs publics	Système obligatoire, <i>pool</i> d'assureurs (Assuratome), garantie publique
Assurés (acteurs concernés, mesures élémentaires de prévention et type d'assurances)	Individus/entreprises	Individus/entreprises	Exploitants de centrales
	Investissements diversifiés	Ne pas habiter en zones à risque, plans d'évacuation	Ne pas habiter près d'une centrale, plans d'évacuation, capsules d'iode, etc.
Banque/assureur (type d'assurances et normes à respecter)	Aucune assurance à souscrire	Assurance suivant le régime CatNat	Assurance obligatoire pour l'exploitant
	Assurance obligatoire par <i>pooling</i> Respect des normes prudentielles (Bâle III)	Réassurance obligatoire auprès de la CCR Respect des normes prudentielles (Solvency II)	Réassurance obligatoire auprès d'Assuratome Respect des normes prudentielles (Solvency II)
<i>Pool</i> bancaire/ <i>pool</i> d'assureurs	Mutualisation des risques au niveau national	Mutualisation des risques au niveau national	Mutualisation des risques au niveau national
Réassurance	Inexistante	Mutualisation des risques au niveau mondial	Mutualisation des risques aux niveaux national et mondial
Marchés financiers	Impossible, risque systémique	Titrisation (exemple : <i>cat bonds</i>)	Inexistant
Garantie publique	100 000 € par client, garantie de l'État illimitée en cas de besoin	État français, illimitée en cas de besoin	État où se trouve la centrale, illimitée au-delà d'un seuil
	Implicite	Explicite	Explicite
	Sans coût direct	Sans coût direct	Sans coût direct
Accords internationaux	Oui (union bancaire au seul niveau européen, MSU – Mécanisme de surveillance unique – et Mécanisme de résolution des faillites)	Non	Oui (conventions de Paris et de Vienne)

PRÉCONISATIONS POUR LA COUVERTURE DES RISQUES DE DÉFAILLANCE BANCAIRE

Nous abordons dans cette partie la manière d'améliorer le système de garantie actuel, les modalités de mise en place d'une gouvernance globale des risques et les façons de tarifier la couverture dans ce système élargi.

Correction des points faibles du système actuel

Les principaux points faibles du système peuvent être résumés ainsi.

(1) La déresponsabilisation des clients des banques qui ne payent ni prime d'assurance directement pour la couverture des petits risques, ni de participation pour la couverture des risques majeurs. Une solution immédiate peut consister à rendre obligatoire l'« affichage » explicite de la prime d'assurance effectivement payée par le déposant – sur le modèle des CatNat –, ou à contraindre le déposant à s'assurer pour le risque pesant sur ses avoirs, dans le cadre d'une démarche volontaire, auprès de sa banque ou d'un autre organisme. Cette démarche constituerait un changement de paradigme dans la couverture des risques bancaires.

230

(2) L'assurance obligatoire des banques neutralise tout effet d'anti-sélection, puisque leur participation aux systèmes de garantie est obligatoire. Cependant, tout risque d'aléa moral ne peut être exclu dans le respect des normes prudentielles existantes. Il apparaît donc nécessaire de surveiller de façon plus prégnante et plus régulière (*monitoring*) le risque de défaut, par application rapide de la réglementation prudentielle des accords de Bâle III.

(3) La mutualisation au niveau d'un *pool* bancaire national suffit pour des risques moyens, mais elle apparaît insuffisante en cas de risque majeur. Or la réassurance des risques de dépôts n'existe pas formellement à un niveau européen ou mondial. Si une mutualisation des risques à ce dernier niveau permettait d'augmenter immédiatement le montant des risques assimilables, une telle solution pourrait être accompagnée de l'introduction d'une dose de réassurance sur le modèle de Fannie Mae et Freddie Mac pour les crédits hypothécaires aux États-Unis.

(4) Le seul recours aux marchés financiers pour traiter les problèmes de défaillance bancaire apparaît précaire étant donné le caractère systémique du risque de dépôts pour des établissements mondialisés. Cet aspect n'autorise pas un traitement définitif du problème, à moins de sanctuariser des fonds réservés aux situations de crise.

(5) L'engagement des États en cas de risque majeur est total. Il se matérialise par le paiement d'aucune prime d'assurance spécifique,

d'où un risque de déresponsabilisation des établissements financiers. Il semble donc nécessaire de revisiter la structure d'intervention en cas de crise systémique en mobilisant graduellement les États, les alliances continentales comme l'Union européenne et les institutions internationales reconnues comme le Fonds monétaire international (FMI).

Le tableau 3 synthétise les points faibles du système actuel, ainsi que les solutions envisageables permettant d'y faire face.

Tableau 3
Faiblesses des systèmes actuels de couverture
des dépôts bancaires et remèdes possibles

Faiblesses	Solutions possibles
(1) Déresponsabilisation des clients	Explicitation de la prime d'assurance Mise en œuvre d'une démarche volontaire d'assurance
(2) Aléa moral des banques	Application rapide de la réglementation prudentielle des accords de Bâle III
(3) <i>Pool</i> bancaire insuffisant/réassurance manquante	Mutualisation des risques au niveau européen ou mondial Introduction d'une réassurance
(4) Recours impossible aux marchés financiers	Solutions nécessairement incomplètes
(5) Engagement illimité des États	Bâtir une structure internationale d'intervention en cas de crise systémique

231

Source : d'après les auteurs.

Ces points faibles justifient la logique adoptée dans le cadre du Mécanisme de résolution unique qui a été décidé au niveau européen. Celui-ci prévoit une participation plus active des créanciers privés (*bail in*), comprenant aussi les déposants sur leur partie non assurée, et de la profession bancaire au plan de sauvetage afin d'épargner les deniers publics (*bail out*). Ainsi, un fonds de résolution, abondé par les banques, devra être constitué en huit ans. Son montant s'élève à 55 Md€, mais dès la troisième année de sa constitution, en 2018, il devra disposer déjà de 70 % de ce montant. En fait, ce fonds sera d'abord « compartimenté », c'est-à-dire que chaque partie sera alimentée par les banques d'un État et ne permettra de renflouer que les banques de cet État. Mais ces compartiments disparaîtront progressivement pour aboutir à un fonds unique au bout de huit ans, seul à même de permettre une vraie mutualisation du risque au niveau européen.

Gouvernance globale du risque de dépôts bancaires

La gestion du risque de dépôts bancaires s'inscrit dans un processus organisationnel à plusieurs étages : (1) au niveau des déposants de la banque, (2) au niveau de la banque elle-même et du secteur bancaire

à un niveau national ou régional (européen) et (3) au niveau national et international en matière de réglementation, de supervision et d'intervention préventive (Union bancaire européenne, FMI).

Au niveau des déposants

Pour les raisons déjà évoquées, seuls les déposants les plus avisés peuvent adopter un comportement préventif en choisissant avec précaution leur banque, en diversifiant leurs investissements dans d'autres actifs que les dépôts bancaires, mais aussi en recourant à des dépôts dans plusieurs établissements. De manière générale, il s'agit pour les déposants de mettre en œuvre des mesures de prévoyance ou d'autoprotection. Une solution explicite consisterait en la mise en œuvre d'un fonds de réserve public financé par une taxe sur les dépôts et donc acquittée par les déposants eux-mêmes. Dans ce cas, cette solution de prévoyance doit être prévue et rendue obligatoire par la loi.

Au niveau de la banque et du secteur bancaire

Les banques françaises et européennes sont soumises à la réglementation prudentielle de Bâle III, supposée réduire leur exposition au risque de défaillance. Ce cadre réglementaire devrait être complété par des mesures financières en cas de défaut bancaire. Comme pour les épargnants, la mise en place d'un fonds de réserve semble la plus simple à mettre en œuvre. Ce fonds serait abondé par l'ensemble des banques, de façon obligatoire afin d'éviter tout risque d'antisélection. C'est justement ce que l'accord européen de mars 2014 sur la résolution des crises bancaires prévoit. Les banques devront constituer dans un délai de huit ans un fonds de 55 Md€. Ce montant reste tout de même faible comparativement aux montants en jeu en cas de crise bancaire européenne.

Dès lors, il apparaît nécessaire de discuter d'instruments permettant un « transfert alternatif de risques » grâce aux marchés financiers (Kunreuther, 1996). Une première alternative consiste à concevoir des instruments dérivés sur le modèle des *credit default swaps* (CDS). Il est également envisageable de s'inspirer des instruments créés pour gérer les conséquences financières des catastrophes naturelles (Cummins, 2012). Ainsi, une adaptation des titres catastrophes (*cat bonds*) au risque bancaire représente une opportunité d'accroître la capacité financière de réponse rapide en cas de sinistre. Sur le modèle d'une obligation, ces derniers bloquent pendant plusieurs années une somme d'argent qui rapporte un intérêt bonifié. En contrepartie, tout ou partie de la somme peut être liquidée en cas de survenance d'un sinistre prédéfini pendant la période de souscription. Le marché des *cat bonds*

connaît un intérêt croissant et présente l'intérêt majeur d'accroître la couverture des grands risques par une meilleure allocation du risque entre les acteurs du marché financier (Nell et Richter, 2004).

La mise en place de ces différents instruments se heurte cependant à une limite majeure : dans le cas d'un risque systémique, les marchés financiers sont faillibles ; ils ne sauraient donc constituer une échappatoire parfaite pour couvrir les risques de défaillance bancaire. En conséquence, il convient de vérifier la sanctuarisation des fonds réservés à la couverture des risques bancaires au moyen d'instruments de marché.

Au niveau national et international pour la supervision et le sauvetage par la puissance publique

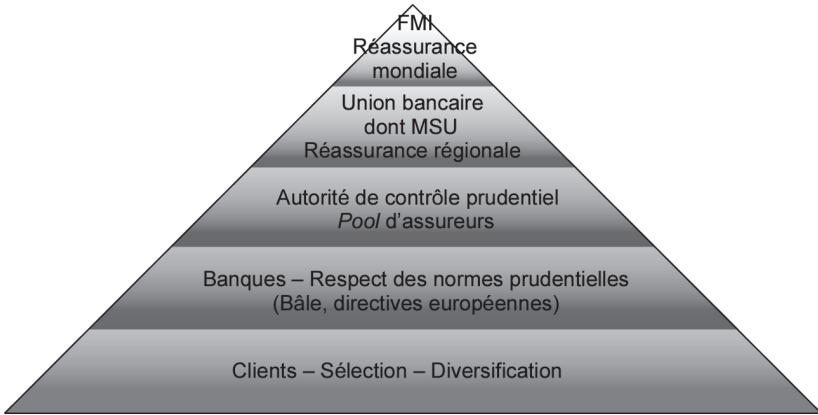
Afin de répondre à la défaillance potentielle de certaines banques et, par voie de conséquence, de certains marchés, les gouvernements jouent un rôle d'assureur en dernier ressort. Se pose dès lors la question du niveau optimal d'assurance des risques bancaires, notamment au sein de l'Union européenne. À l'heure actuelle, c'est l'échelon national qui prévaut en cas de crise alors que le secteur bancaire est concentré et que nombre d'acteurs sont internationalisés (trente-neuf banques déclarées systémiques par le Conseil de stabilité financière).

233

Cependant, les procédures de définition et de mise en œuvre des normes prudentielles (côté préventif) font l'objet d'une harmonisation internationale (Comité de Bâle) et européenne (directives). Dès lors, il convient d'envisager des mécanismes de couverture à cette même échelle supranationale (côté curatif). Le débat actuel sur l'organisation de la garantie des dépôts s'opère au niveau européen : outre les discussions sur la création d'un éventuel fonds européen, le MSU des plus grandes banques européennes (zone euro élargie) par la Banque centrale européenne (BCE) devrait être effectif en octobre 2014 et s'étendre peut-être à terme à toutes les banques européennes (du moins celles de la zone euro).

Étant donné la nature du risque étudié, il ne faut sans doute pas se limiter à l'échelle européenne. La crise a renforcé le rôle de l'acteur global qu'est le FMI et il faudrait sans doute prévoir une évolution de ses missions. Le financement des catastrophes naturelles fait appel de façon symétrique à la Banque mondiale, principalement pour les pays en développement. Sur ce modèle, une gouvernance élargie des risques bancaires peut être envisagée sous une forme pyramidale qui partagerait les risques ainsi que les responsabilités entre tous les acteurs concernés, tout en favorisant la résilience du système bancaire (cf. schéma 4 *infra*).

Schéma 4 Esquisse d'une gouvernance et d'un partage des risques renforcés



Source : d'après les auteurs.

Tarification

Le risque de dépôts étant un risque lié à la défaillance d'une banque, la question est de savoir si la couverture de ce risque, quel que soit le mécanisme retenu (fonds, titres catastrophes, etc.), doit être financée uniquement par les banques. Les déposants et la puissance publique financée peuvent être aussi impliqués dans la mesure où les premiers bénéficient directement de la couverture assurantielle et que la seconde est la seule à posséder la surface financière nécessaire en cas de crise systémique.

En outre, il convient de définir le bon mode de tarification de cette assurance. Un scénario de base consisterait à instaurer un niveau de primes uniquement proportionnel au montant des dépôts couverts. Si elle présente l'avantage de la lisibilité, cette mesure ne prend pas en compte le niveau de risque de chaque banque (individualisation du risque).

Pour éviter le fameux principe de « privatisation des gains et socialisation des pertes », il serait préférable que les banques (génératrices du risque) soient en première ligne pour le financement, lequel devrait être obligatoire afin d'éviter un effet d'antisélection. Pour autant, le principe de réalité impose que la charge de financement reste raisonnable afin que les banques puissent la supporter. Le financement public interviendrait alors au-delà d'un certain seuil de pertes mettant en péril l'activité opérationnelle des institutions financières concernées.

Dans le système de couverture des catastrophes naturelles, la charge des petits sinistres revient aux assureurs, puis aux réassureurs et enfin à l'État. Celui-ci intervient *via* la CCR (assureur 100 % public) en tant

que garant du système CatNat. Il assure également un rôle d'assureur en dernier ressort. Pour le risque nucléaire, les exploitants prennent en charge les petits sinistres, puis les assureurs (dans le *pool* Assuratome) et enfin l'État concerné (voire les États signataires de l'accord de Paris) prennent le relais. Une telle stratégie de couverture à plusieurs étages est déjà à l'œuvre dans la gestion du risque bancaire. Elle implique les déposants, les banques (seules ou organisées en *pool*) et les gouvernements (seuls ou avec l'appui des institutions régionales et internationales). Cependant, la prime d'assurance du déposant et la réassurance des banques n'apparaissent pas explicitement, ce qui constitue une piste de réflexion pour l'amélioration du système actuel.

CONCLUSION

Cet article propose une réflexion originale sur les systèmes de couverture des risques de dépôts. Leur amélioration constitue en effet un enjeu majeur dans le cadre de la modernisation de la gouvernance des systèmes bancaires. L'analyse des mécanismes de gestion existants révèle des imperfections dans la structure de gouvernance des risques ainsi que des lacunes dans le traitement financier des crises. Les déposants bénéficient ainsi d'une assurance sur leurs dépôts pour laquelle ils ne versent aucune prime explicite. De même, les États accordent une garantie implicite illimitée aux banques de dépôt alors que celles-ci ne sont tenues à aucun mécanisme de réassurance. L'étude des caractéristiques des risques bancaires en France révèle la survenance de défaillances de faible ampleur à deux exceptions notoires, le Crédit Lyonnais et Dexia qui ont nécessité une très forte intervention publique. La concentration du secteur bancaire et la récente crise financière ont mis en évidence la présence d'un risque systémique susceptible d'aggraver à l'avenir les pertes.

Pour cette raison, nous avons pris le parti de comparer les risques d'origine bancaire avec les risques catastrophiques d'origine naturelle ou humaine (nucléaire). Les points communs entre ces différents aléas apparaissent nombreux : rareté et imprévisibilité des événements, ampleur des pertes et effets de contagion. Or, loin d'être mis en relation, les modes de gestion et de couverture financière des catastrophes naturelles, nucléaires et bancaires sont généralement traités séparément. Pourtant, ils associent chaque acteur à la gestion du risque (assurés, assureurs, réassureurs, pouvoirs publics) tout en déployant une large gamme de pratiques et d'instruments (franchises et plafonds, assurance, réassurance, fonds de précaution, garantie publique en dernier ressort) susceptibles d'atténuer le risque et ses conséquences.

À partir de cette comparaison, nous proposons d'insérer les mécanismes à l'œuvre pour la couverture des risques naturels et nucléaires

dans le cadre ambiant de la réforme de la couverture des risques de dépôts, tant sur un plan financier qu'organisationnel. Une large gamme d'instruments peuvent être mobilisés qui vont des traditionnels fonds de précaution (mobilisables à différentes échelles) à des produits de transfert alternatifs (CDS, *cat bonds*). Pour être efficace et répondre aux enjeux d'une économie globalisée, cette combinaison d'instruments doit s'inscrire dans un cadre institutionnel élargi impliquant non seulement les acteurs traditionnels du secteur bancaire (déposants, banques, pouvoirs publics), mais aussi les assureurs et les réassureurs, les marchés financiers et les institutions internationales. Comme l'échelle des plus grandes banques est régionale et mondiale, la gouvernance du secteur bancaire et la couverture des risques bancaires doivent l'être également.

Dans la mesure où la garantie des dépôts est un facteur important de stabilité du système bancaire international, il convient d'affiner plus précisément certains aspects techniques soulevés par notre analyse. En particulier, le lien entre gouvernance bancaire et instruments de couverture est essentiel pour assurer le renouveau de la couverture du risque de dépôts. Les instruments doivent être définis par rapport au risque encouru à chaque niveau de responsabilité. C'est dans ce cadre qu'intervient le choix d'un mode de tarification adapté au risque subi par chaque acteur. Ces différents enjeux doivent enfin être examinés à l'aune de leur portée sociétale car ce sont les citoyens, en tant que clients des banques et des contribuables, qui sont au final concernés.

Au-delà, cette question de la garantie des dépôts doit être pensée dans le cadre plus large d'un processus de gestion des crises bancaires et des procédures dites de « résolution ». Se posent alors les questions des liens devant exister entre le superviseur et le financeur de la résolution, et de la nécessaire responsabilisation du superviseur dans ses missions de contrôle et de surveillance.

NOTES

1. Comme le montrent Martinez Peria et Schmukler (2001) pour les pays émergents, la question du délai d'indemnisation est aussi importante pour crédibiliser aux yeux des déposants leur système d'assurance des dépôts et éviter des phénomènes de ruées bancaires de déposants pourtant assurés. Ainsi, dans l'Union européenne, il a été décidé que le délai d'indemnisation des déposants devait être inférieur à sept jours ouvrables (vingt jours auparavant).

2. La responsabilité de l'exploitant de la centrale sinistrée naît de la défaillance de sa gestion. Pour autant, l'exploitant ne saurait être mis en faillite puisqu'il exploite souvent plusieurs autres réacteurs, lesquels nécessitent une attention spécifique et assurent la continuité de l'approvisionnement électrique. Pour cette raison, la société japonaise Tepco, exploitante de la centrale de Fukushima, poursuit toujours ses activités alors même que sa responsabilité est lourdement engagée dans la catastrophe de 2011.

BIBLIOGRAPHIE

- BENTOGGIO G. et BETBEZE J.-P. (2005), *L'État et l'assurance des risques nouveaux - Exercice prospectif*, Commissariat général du Plan, 128 p.
- BORENSZTEIN E., CAVALLO E. et VALENZUELA P. (2009), « Debt Sustainability under Catastrophic Risk: the Case for Government Budget Insurance », *Risk Management and Insurance Review*, vol. 12, n° 2, pp. 273-294.
- BUSER S., CHEN A. et KANE E. (1981), « Federal Deposit Insurance, Regulatory Policy and Optimal Bank Capital », *The Journal of Finance*, vol. 36, n° 1, pp. 51-60.
- COUPPEY J. et MADIÈS P. (1997), « L'efficacité de la réglementation prudentielle des banques à la lumière des approches théoriques », *Revue d'économie financière*, n° 39, pp. 95-124.
- CUMMINS J. D. (2012), « CAT Bonds and other Risk-Linked Securities: Product Design and Evolution of the Market », in *The Geneva Reports: Risk and Insurance Research*, n° 5, pp. 39-61.
- DEMIRGUC-KUNT A. et DETRAGIACHE E. (2002), « Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation », *Journal of Monetary Economics*, vol. 49, n° 7, pp. 1373-1406.
- DIAMOND D. et DYBVIK P. (1983), « Bank Runs, Liquidity and Deposit Insurance », *Journal of Political Economy*, vol. 91, n° 3, pp. 401-419.
- ESHGHI K. et LARSON R. C. (2008), « Disasters: Lessons from the Past 105 Years », *Disaster Prevention and Management*, vol. 17, n° 1, pp. 62-82.
- FERRARI J. B. (2011), *Économie de la prévention et de l'assurance. Des risques bénins aux risques majeurs*, L'Harmattan, 372 p.
- FLOOD D. M. (1993), « Deposit Insurance: Problems and Solutions », *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 75, n° 1, 28 p.
- GAVALDA C. (sous la direction de) (1995), *Les défaillances bancaires*, Cahiers finance, éthique et confiance, Association d'économie financière.
- HAZLETT D. (1997), « Deposit Insurance and Regulation in a Diamond-Dybvig Banking Model with a Risky Technology », *Economic Theory*, vol. 9, n° 3, pp. 453-470.
- KANE E. (1990), « Principal-Agent Problems in S&L Salvage », *The Journal of Finance*, vol. 45, n° 3, pp. 755-764.
- KAST R. et LAPIED A. (2006), *Economics and Finance of Risks and of the Future*, Wiley Finance, 220 p.
- KERRIDEN C. et ROCHET J.-C. (1993), « Actuarial Pricing of Deposit Insurance », *Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, vol. 18, n° 2, pp. 111-130.
- KIM D. et SANTOMERO A. M. (1988), « Risk in Banking and Capital Regulation », *The Journal of Finance*, vol. 43, n° 5, pp. 1219-1233.
- KUNREUTHER H. (1996), « Mitigating Disaster Losses through Insurance », *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 12, pp. 171-187.
- MADIÈS P. (2002), « Fondements des systèmes de garantie des dépôts professionnels et volontaires : la garantie des dépôts comme un bien club », *Revue d'économie politique*, vol. 112, n° 3, pp. 387-407.
- MARTINEZ PERIA M. et SCHMUKLER S. (2001), « Do Depositors Punish Banks for Bad Behavior? Market Discipline, Deposit Insurance and Banking Crises », *The Journal of Finance*, vol. 56, n° 3, pp. 1029-1051.
- MERTON R. C. (1977), « An Analytic Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees: an Application of Modern Pricing Theory », *Journal of Banking and Finance*, n° 1, pp. 3-11.
- MUNICH RE (2014), « Natural Catastrophes 2013 Analyses, Assessments, Positions », *Topics Geo*.
- NELL M. et RICHTER A. (2004), « Improving Risk Allocation through Indexed Cat Bonds », *Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 29, n° 2, pp. 183-201.
- RONN E. et VERMA A. (1986), « Price Risk-Adjusted Deposit Insurance: an Option Based Model », *The Journal of Finance*, vol. 41, n° 4, pp. 871-895.
- ROTHSCHILD M. et STIGLITZ J. (1976), « Equilibrium in Complete Insurance Markets: an Essay on the Economics of Imperfect Information », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, n° 4, pp. 629-649.
- TETLEY M. (2006), « Les révisions des Conventions de Paris et de Vienne sur la responsabilité civile – Le point de vue des assureurs », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 1, pp. 27-40.

