

DISPOSITIFS DE GARANTIE POURQUOI ET COMMENT GARANTIR LES DÉPÔTS DES BANQUES ?



Philippe Madiès

Maître
de conférences
Université
Grenoble 2

Responsable
du Master 2 Finance
et gestion bancaire
IAE Grenoble site
de Valence

La garantie des dépôts se justifie par la protection des petits déposants, pour éviter les courses au guichet et pour maîtriser les risques systémiques. Mais elle a aussi des effets pervers.

Une solution : établir deux niveaux, selon qu'il s'agit de gérer un risque systémique ou des faillites résultant du marché.

En Europe, la question de la garantie des dépôts a connu un regain d'intérêt depuis l'adoption de la directive du 30 mai 1994, à l'origine d'une harmonisation minimale des systèmes de garantie et de leur caractère obligatoire dans tous les pays de l'Union (encadré 1). La crise bancaire a relancé la question de savoir pourquoi et comment garantir les dépôts des banques. La justification de ces dispositifs tient à l'asymétrie de l'information entre déposants et

direction de la banque, à la possibilité d'une ruée bancaire à l'encontre d'un établissement sain et à la survenue d'un risque systémique.

ASYMÉTRIE DE L'INFORMATION ET PROBLÈME DE "PASSAGER CLANDESTIN"

Les déposants d'une banque, nombreux et de petite surface financière, sont victimes d'un comportement de "passager clandestin" dans la mesure où, individuellement, ils sont peu incités à surveiller l'utilisation qui est faite de leurs dépôts. Ils ont en effet tout intérêt à se reporter sur d'autres déposants ou d'autres créanciers, plus à même d'exercer un tel contrôle. De plus, une forte asymétrie de l'information existe entre les déposants et les dirigeants de leur banque étant donné que les premiers n'ont pas les moyens de juger et de contrôler le caractère plus ou moins risqué de la gestion menée par les seconds.

L'assurance des dépôts peut alors se justifier par la nécessité de protéger et de représenter des petits déposants. Dans cette perspective, l'assurance devrait être organisée par une instance publique de supervision des

établissements de crédit [1] qui, étant donné son expertise et ses possibilités d'investigation, maîtrisera mieux l'asymétrie d'information.

LA QUESTION DES RUÉES BANCAIRES

Dans un article fondateur, Diamond et Dybvig [2] montrent que le contrat de dépôt possède un effet indésirable de "course au guichet" qui lui est inhérent tant que la banque fournit un service de liquidité en transformant des actifs illiquides en actifs liquides. Si les déposants anticipent le retrait massif des autres déposants, ils viendront au plus vite reprendre les sommes déposées auprès de leur banque car le service de liquidité répond à la règle "du premier arrivé, premier servi". Comme la valeur de liquidation des actifs de la banque est inférieure au montant des dépôts, la banque peut être tout à fait saine (ou solvable) et pourtant acculée à la faillite par une course au guichet des déposants.

[1] On peut penser en France à la Commission bancaire.

[2] Diamond D., Dybvig P., (1983), Bank Runs, Liquidity and Deposit Insurance, *Journal of Political Economy* 91.

DISPOSITIF DE GARANTIE DES DÉPÔTS

Le cas français : historique

■ En France, le système de garantie est resté longtemps implicite car les grandes banques de dépôt ont été nationalisées dès 1946 ; celles de taille moyenne ont connu le même sort en 1982 pour être privatisées à compter de 1987. Le “mécanisme de solidarité” de l’AFB est créé, de manière informelle, et sur une base volontaire, suite à la faillite de la banque Baud en

1976. Celui-ci est rendu explicite par un règlement de l’AFB en 1980. Son financement s’effectue par appel de fonds auprès de ses membres, une fois le sinistre réalisé. Pour se conformer à la directive européenne de mai 1994, il est devenu alors 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 la solvabilité des caisses qui lui sont rattachées. Finalement, ce système dual de garantie (banques dites AFB versus banques mutualistes et coopératives, toutes regroupées d’ailleurs dans la Fédération bancaire

française depuis 2000) a disparu suite à la loi du 25 juin 1999 relative à l’épargne et la sécurité financière qui a donné naissance à un système de garantie unique pour l’ensemble des établissements de crédit agréés. Son financement s’effectue par cotisations régulières versées à un fonds de garantie, les primes versées par les établissements de crédit étant ajustées au risque.

Diamond et Dybvig démontrent que le contrat de dépôt assorti d’une assurance permet d’éviter une course au guichet. L’idée est que chaque déposant n’a aucune raison de se précipiter au guichet puisqu’il sera remboursé dans tous les cas (et donc indemnisé si la banque se trouvait en situation d’illiquidité). Cette théorie plaide en faveur d’une organisation publique (et pas professionnelle) de la garantie des dépôts et d’une indemnisation totale des déposants. En effet, toute l’efficacité de la réglementation publique réside dans la crédibilité d’une intervention *ex post* de l’organisme assureur qui inhibe *ex ante* toute incitation à la ruée. Il faut que les intentions du régulateur soient clairement affichées dès le départ. Sinon, l’organisme de garantie subit passivement les dépenses causées par l’indemnisation des déposants sans jamais pouvoir profiter des avantages liés à son caractère dissuasif. En quelque sorte, par son côté curatif, l’assurance des dépôts devient paradoxalement préventive.

Si la course au guichet n’est pas évitée, le système bancaire facilite la transformation de la faillite individuelle

en panique bancaire. Le secteur bancaire joue donc le rôle de catalyseur dans le passage du risque individuel au risque systémique. L’interruption de la fourniture de liquidités par une banque affecte, par effet de contagion, la confiance des autres déposants dans la capacité de leur banque à donner satisfaction à leur retrait d’argent. Une fois la panique bancaire engagée, elle se transmet à la sphère réelle et monétaire. De par le resserrement des crédits variés accordés à l’économie, des effets dommageables affectent le financement de la trésorerie des entreprises, l’investissement privé et la consommation des ménages. Si les banques ne peuvent plus se refinancer sur le marché monétaire bancaire, et en l’absence d’intervention particulière de la Banque centrale, les banques étant gestionnaires des moyens de paiements, c’est tout le système de paiement qui s’écroule et avec lui l’économie réelle, les transactions économiques ne pouvant plus faire l’objet d’un règlement.

C’est à ce type de scénario que l’on aurait aujourd’hui assisté sans l’intervention active des banques cen-

trales et des gouvernements pour rétablir la confiance dans le secteur bancaire et financier.

UN SYSTÈME DUAL

La réflexion menée sur les justifications à l’instauration d’une assurance des dépôts ainsi que sur ses effets pervers milite en faveur d’une dualité fonctionnelle de la garantie des dépôts. Son organisation doit en tenir compte.

● Entre prêteur en dernier ressort...

La mise en place d’un assureur ultime ou prêteur “en dernier ressort” constitue le dernier rempart contre un risque systémique qu’il faut à tout prix éviter. Il correspond à un système implicite de garantie des dépôts qui existe dans tous les pays, mais dont la crédibilité dépend de celle de la Banque centrale et de la qualité des finances publiques. Il est clair que ce recours présente des inconvénients notoires : l’aggravation de la dérive des prix en période inflationniste et la perversion des mécanismes de marché dans le sens où la Banque centrale vient en aide à des établissements

“L’efficacité de la réglementation publique réside dans la crédibilité d’une intervention *ex post* de l’organisme assureur qui inhibe *ex ante* toute incitation à la ruée. Il faut que les intentions du régulateur soient clairement affichées dès le départ.”

Convergence vers un modèle unique

■ Le profil de garantie le plus répandu est la garantie des dépôts explicite et obligatoire. Les systèmes explicites, même s'ils sont présents dans moins de 50 % des pays, sont en forte croissance et représente 80 % des systèmes dans les pays développés. Son financement est à la charge des banques et de l'État dans 63 % des cas et prend la forme de cotisations (*ex ante*) 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. Leur gestion est le plus souvent effectuée par les banques elles-mêmes (dans 60 % des pays, 30 % des pays ayant une gestion public-privé). On observe une très forte convergence vers un modèle unique, proche

de celui des États-Unis ou de la France. D'ailleurs, la tarification actuarielle de l'assurance des dépôts, introduite aux États-Unis en 1993, constitue sans nul doute le dernier point de convergence vers le modèle américain, mais elle n'est pas encore atteinte. Seulement 25 % des pays proposent actuellement des primes ajustées au risque. En effet, les pays en voie de développement ayant adopté récemment

une garantie des dépôts n'ont pas mis en œuvre un tel système jugé trop complexe. En revanche, pour les pays développés, qui disposent depuis longtemps d'une assurance des dépôts, c'est une tendance lourde.

Source : étude de Demirgüç-Kunt et alii portant sur 181 pays, "Deposit Insurance around the World : A Comprehensive Database", World Bank Policy Research Working Paper 3628, June 2005.

non seulement illiquides mais parfois insolvables. Cependant, un tel système persuade les déposants de voir leurs dépôts remboursés en toutes circonstances (côté curatif) et évite ainsi des comportements de course au guichet, susceptibles d'entraîner son utilisation (côté préventif).

●... Et organisme de garantie des dépôts, premier filet de sécurité

Le premier filet de sécurité serait constitué par un organisme explicite de garantie des dépôts capable de résister à des faillites résultant d'un fonctionnement normal des mécanismes de marché et permettant un assainissement du secteur bancaire.

On peut estimer que le financement de cette garantie des dépôts doit être pris en charge par des banques soucieuses de la réputation de leur place financière et qui doivent en conséquence assumer les faillites en leur sein. Les primes seraient alors déterminées *a priori* (mutualisation du risque) et de manière actuarielle ou ajustée au risque (individualisation du risque), c'est-à-dire payées avant la réalisation du sinistre et calculées en fonction de la probabilité

“Le premier filet de sécurité serait constitué par un organisme explicite de garantie des dépôts capable de résister à des faillites résultant d'un fonctionnement normal des mécanismes de marché et permettant un assainissement du secteur bancaire.”

de faillite des banques. Cela permet d'atténuer le traditionnel "aléa de moralité" résultant de primes uniformes. En effet, ces dernières conduisent à une sous-évaluation, pour les banques plus risquées, de leur financement en dépôts assurés. Cela encourage, de manière générale, les banques à accroître leur niveau de risque.

LES CONDITIONS D'EFFICACITÉ

Pour éviter de soumettre l'assurance des dépôts à des comportements "d'aléa de moralité" et de "sélec-

tion contraire" [3], elle devrait être mise en œuvre de manière obligatoire par l'institution chargée de la surveillance des établissements de crédit. Et pour lutter contre le phénomène d'aléa de moralité, un plafonnement de l'indemnisation des déposants semble nécessaire, ce que fait une très large majorité des systèmes de garantie existants (encadré 2). En effet, une telle solution accroît la vigilance des gros déposants sachant que ces derniers sont plus à même d'effectuer un contrôle efficace de la gestion menée par la banque que des petits déposants. Pour autant, une condition nécessaire d'efficacité d'un tel système est qu'il soit parfaitement connu des déposants et la crise bancaire actuelle s'en est chargée. ■

[3] L' "aléa de moralité" est un phénomène bien connu en économie de l'assurance. Il consiste en un relâchement de la vigilance de l'assuré une fois que celui-ci se sait couvert, ce qui augmente mécaniquement le risque subi par l'assureur. Le phénomène de "sélection contraire" correspond au fait que, si les compagnies d'assurance n'arrivent pas à déterminer parfaitement le niveau de risque de chaque banque (information privée des agents), le marché est susceptible d'attirer une part prépondérante de haut risque, ce qui pourrait le rendre impraticable.