

Fonctions et structures des systèmes de garantie des dépôts : l'exemple français

Les crises financières nationales et internationales, les restructurations bancaires des années récentes, la propagation d'un continent à l'autre des cycles économiques et leur amplification ont mis en évidence le caractère de plus en plus globalisé des systèmes financiers et justifié qu'une réflexion d'ensemble s'instaure en matière de stabilité financière. Ainsi, a notamment été créé, en février 1999, le Forum de stabilité financière — qui regroupe des représentants des ministres des finances, des autorités responsables de la surveillance bancaire et de la régulation des activités de marché, des principales institutions économiques et financières internationales et des différents forums internationaux de coopération en matière de surveillance bancaire, de marché et des assurances du G 7 — afin d'étudier les facteurs de vulnérabilité existant au sein des économies modernes et d'éviter leur propagation.

Les réflexions internationales en matière de stabilité financière...

Dans ce cadre, des réflexions ont été menées en matière d'assurance des dépôts reprenant ainsi, au niveau du G 7, les débats qui avaient présidé à l'adoption de la directive européenne de 1994 sur ce même sujet.

Il est en effet apparu que la liquidation d'établissements financiers non rentables était un phénomène normal dans une économie moderne et que l'existence, dans ce cadre, de mécanismes clairs, efficaces et rapides d'indemnisation des déposants était un facteur stabilisant pour l'équilibre financier. Un système de garantie des dépôts constitue ainsi une composante essentielle du « filet de sécurité » encadrant les établissements financiers, lequel comprend les mécanismes d'agrément nécessaires pour s'assurer qu'un établissement respecte bien toutes les conditions préalables à l'exercice de ses missions, les dispositions en matière de contrôle afin de vérifier que cet établissement respecte des règles de bonne gestion et, enfin, les mécanismes d'assurance et de liquidation afin de s'assurer que l'arrêt de l'activité d'un établissement n'entraîne pas trop de préjudice pour les déposants.

... intègrent les débats autour des mécanismes d'assurance des dépôts bancaires.

À ce titre, les systèmes de garantie des dépôts contribuent largement à l'équilibre financier d'ensemble dans la mesure où une connaissance précise et claire des garanties offertes ainsi que la mise en œuvre rapide de celles-ci sont un moyen efficace pour lutter contre l'éventualité de paniques bancaires.

Cette prise de conscience, relativement récente, suppose néanmoins que soient réunis les deux éléments suivants :

- les autorités publiques et l'ensemble des acteurs du secteur financier doivent considérer la disparition éventuelle d'établissements de crédit comme un événement normal ;
- le public doit être conscient de l'existence d'un système de garantie des dépôts et doit avoir confiance en sa capacité d'indemnisation (montant, rapidité).

Ce dernier point souligne l'importance de l'information du public.

La présente étude, après avoir analysé la problématique générale des systèmes d'assurance des dépôts (1.), expose les fondements du mécanisme français mis en place par la loi du 25 juin 1999 (2.) ainsi que ses spécificités (3.).

1. LE CADRE GÉNÉRAL D'UN MÉCANISME DE GARANTIE DES DÉPÔTS

Les systèmes de garantie des dépôts ont une portée prudentielle reconnue.

La théorie économique, notamment anglo-saxonne, s'est beaucoup intéressée au système d'assurance des dépôts et à ses relations avec les normes prudentielles. Bien que la doctrine ait tendance à trouver que leurs rôles respectifs soient substitutifs, l'expérience des dernières années, en particulier aux États-Unis, a souligné le rôle important des systèmes de garantie des dépôts dans la prévention des paniques bancaires et leur contribution, de ce fait, à la stabilité financière. Pour être efficaces, de tels systèmes doivent cependant éviter certains écueils afin de répondre aux objectifs de protection, de sécurité et de stabilité : ils doivent également, pour être acceptés, être adaptés aux contextes économique, juridique, comptable et prudentiel locaux, ce qui explique la diversité des systèmes en vigueur aujourd'hui dans le monde.

L'ouverture croissante des économies et des marchés financiers justifie enfin l'existence d'une réflexion internationale sur ce thème.

1.1. Les objectifs d'un système de garantie des dépôts

La protection des déposants...

L'objectif premier de tout système de garantie des dépôts est bien sûr d'assurer la protection et donc le remboursement rapide des déposants en cas de défaillance d'un établissement financier. Ce faisant les implications macro-économiques et les effets secondaires éventuels de tels systèmes ne sont pas négligeables.

... et la stabilité financière sont les principaux objectifs de tels systèmes.

En effet, l'objectif de stabilité financière est également avancé pour justifier l'existence de mécanismes de garantie des dépôts. Les premiers exemples de tels mécanismes ont vu le jour dans les années 1930 pour remédier aux situations de crises financières observées à cette époque, caractérisées par l'impuissance des banques à faire face aux demandes massives de retrait de leurs dépôts par les

déposants (*bank run*). De fait, le maintien de la disponibilité, au moins partielle, des dépôts grâce à un système de garantie est un facteur important de stabilité financière.

Si, en théorie, l'existence de normes d'adéquation des fonds propres optimales et des systèmes de garantie des dépôts sont redondants, les erreurs de mesure causées par les asymétries d'informations démontrent cependant qu'un système dual est plus efficace qu'un système exclusif, dans la mesure où une banque soumise au respect de ratios de fonds propres peut faire défaut, d'une part, et où les réserves du fonds de garantie peuvent s'avérer insuffisantes, d'autre part, en raison, notamment, d'une appréciation erronée des risques.

Il est donc désormais admis que ces deux types de dispositifs sont complémentaires et que, en particulier, les systèmes d'assurance jouent un rôle fondamental dans la prévention des paniques bancaires. À cet égard, l'argument économique selon lequel l'existence même d'un système de garantie des dépôts se traduirait par une diminution de la vigilance des déposants sur les établissements financiers ne semble pas pertinent, notamment dans les pays du G 7, où la grande division des dépôts donne plutôt à leurs détenteurs le rôle du « passager clandestin ». En effet, les déposants, compte tenu du montant relativement faible de leurs dépôts respectifs, n'exercent pas en réalité de contrôle sur les établissements de crédit.

La garantie des dépôts et les normes prudentielles s'avèrent complémentaires.

De tels mécanismes ne peuvent, cependant, jouer leur rôle de « stabilisateur macrofinancier » que s'ils sont efficaces et crédibles. La théorie économique évoque, à cet égard, le risque de sélection adverse qui serait lié à une tarification incomplète et inopérante du risque et qui pourrait conduire, soit à ce que seuls les établissements risqués souscrivent à un tel système, soit à ce que les établissements soient incités à prendre davantage de risques si, par exemple, la contribution au fonds de garantie ne différencie pas les risques pris par les établissements.

Toutefois, la théorie économique souligne certains risques liés aux mécanismes d'assurance des dépôts.

En conséquence, les réponses qui peuvent être apportées aux écueils identifiés par la théorie économique auraient tendance à militer pour la mise en place d'un système d'assurance obligatoire (pour éviter la sélection adverse), plafonné (pour permettre néanmoins une certaine « surveillance » des déposants sur les établissements de crédit), bénéficiant d'un fonds constitué préalablement à la survenance de crises — ou fonds ex ante — et d'un montant suffisant (afin de conforter la confiance du public), à l'aide de primes différenciées (permettant d'éviter des distorsions de concurrence ou un aléa moral).

Toutefois, l'efficacité d'un système d'assurance des dépôts dépend, au moins autant, de son adéquation avec les contextes économique, juridique, légal, financier, comptable et prudentiel locaux.

Dans ce cadre, un tel système semble devoir être spécifique à chaque pays et sa configuration correspondre à des objectifs publics clairement identifiés et en ligne avec le contexte local. Il existe cependant un certain nombre de conditions dont la satisfaction peut être préalable à l'instauration d'un système efficace et crédible. Il s'agit, par exemple, de l'existence d'un système légal éprouvé, d'un environnement macro-économique stable (il est, en particulier, extrêmement délicat de mettre en place un système de garantie des dépôts dans un contexte de faillites bancaires nombreuses), de règles comptables définies et régulièrement auditées, d'un contrôle effectif des risques...

Leur efficacité dépend principalement de leur adéquation au contexte local.

La différence des contextes locaux explique aujourd'hui une grande diversité entre les systèmes d'assurance des dépôts.

1.2. Les principales formes des systèmes de garantie des dépôts

Les systèmes de garantie des dépôts peuvent être très diversifiés, ...

La principale différenciation entre les systèmes d'assurance des dépôts qui existent dans le monde tient à l'étendue de leurs pouvoirs qui vont d'une simple fonction de remboursement à une fonction de réduction des risques pouvant aller jusqu'à donner aux fonds de garantie de réels pouvoirs de contrôle bancaire. Au-delà de cette différence essentielle, des caractéristiques distinctes existent : sur le statut du fonds (public ou privé), sur son mode d'alimentation (ex post ou ex ante), sur les contributions (identiques ou différenciées en fonction du risque), sur les modalités de couverture...

... mais ils convergent sur le respect de certains principes.

Néanmoins, il existe une assez grande convergence sur le respect minimum d'un certain nombre de caractéristiques afin de préserver l'efficacité du système. Celui-ci doit être explicite et connu du public, la participation des établissements doit être obligatoire, l'étendue de son mandat et les modalités de collaboration avec les autres acteurs du « filet de sécurité », en particulier les contrôleurs bancaires, doivent être clairement définies et il doit avoir accès à un financement adéquat. À cet égard, il est admis que les systèmes de garantie des dépôts n'ont ni la vocation, ni la capacité à traiter les crises bancaires de nature systémique, qui relèvent d'autres acteurs du « filet de sécurité » (superviseurs, banque centrale, gouvernement).

L'étendue de la couverture est variable, ...

Au-delà, des différences existent au sein des systèmes en vigueur actuellement. En particulier, la couverture est variable (en Europe, la directive de 1994 impose une couverture minimum de 20 000 euros, mais les différents pays de la zone ont généralement opté pour une continuité avec la protection qui était assurée par l'ancien système lorsqu'il y en avait un). Elle peut même aller, dans certains cas extrêmes et de manière transitoire (en cas de crise systémique, notamment, comme au Mexique en 1994), jusqu'à une couverture totale pour restaurer la confiance du public.

... de même que le mode de financement du système.

De la même manière, le mode d'alimentation du fonds peut être soit préalable à la survenance de crise (ex ante), soit postérieur (ex post). Dans ce dernier cas, les contributions sont appelées pour couvrir le coût d'un sinistre identifié alors que la première méthode s'apparente plus à une technique de type « assurance ». Les deux systèmes ont des avantages et des inconvénients.

Le système ex ante permet généralement au fonds d'assurer un remboursement plus rapide, dans la mesure où il dispose déjà des sommes et est donc propice à une plus grande confiance du public ; néanmoins, cela constitue une ponction de liquidité sur le système bancaire au moment de sa constitution et cela pose le problème des politiques d'investissement du fonds, notamment dans les pays caractérisés par une forte inflation. En outre, la question de la taille du fonds doit également être réglée. On observe cependant, dans les pays du G 10, une tendance à la généralisation des fonds ex ante avec, éventuellement, la possibilité de recourir à des ressources complémentaires en cas de besoin (emprunts publics, emprunts garantis...).

Le choix du mode de contribution des établissements de crédit soulève également une question spécifique. Faut-il opter pour des primes uniformes ou pour des primes différenciées en fonction du risque que chaque établissement fait courir à la communauté financière ?

Bien que la théorie économique ait une claire préférence pour les primes différenciées, plus justes et permettant de réduire l'aléa moral, la mise en œuvre d'un tel système est complexe en termes de choix des indicateurs permettant une telle différenciation (critères quantitatifs seulement ou quantitatifs et qualitatifs ?), d'accès aux informations permettant de construire ces indicateurs, de fiabilité de ces données, d'acceptabilité du système par les établissements financiers et, surtout, de mesure des conséquences potentiellement déstabilisatrices liées au fait qu'on impose une ponction à des établissements éventuellement déjà en difficulté.

À l'inverse, un système de primes uniformes est plus simple mais économiquement moins « juste ». Bien que la tendance récente soit à l'adoption de primes différenciées, les systèmes d'assurance des dépôts fonctionnant selon ce schéma restent encore en nombre limité.

La principale distinction reste toutefois l'étendue des pouvoirs dont est doté le fonds. Aux deux extrêmes figurent les systèmes se contentant de rembourser et ceux ayant une fonction de réduction des risques. Les États-Unis illustrent de manière patente ce dernier cas puisque le *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) a clairement, à côté de son rôle de remboursement des dépôts, une fonction de contrôleur bancaire incluant un contrôle sur l'accès au système d'assurance des dépôts, une obligation d'évaluer les risques encourus au moyen, éventuellement, d'inspections sur place. De tels systèmes peuvent également fournir un soutien de trésorerie en cas de difficultés estimées temporaires.

Aujourd'hui, cependant, les pouvoirs des différents systèmes de garantie des dépôts s'établissent entre ces deux systèmes.

1.3. Les travaux internationaux en matière d'assurance des dépôts

L'interconnexion croissante des divers systèmes financiers et l'internationalisation des principaux acteurs a suscité l'évocation des principaux problèmes en matière de solvabilité financière, dans le cadre de groupes, également internationaux, et regroupant les principales parties prenantes. Dans ce cadre, a été créé, en février 1999, le Forum de stabilité financière dont un des groupes de travail a pour mandat d'étudier les méthodes d'assurance des dépôts. Auparavant, des travaux sur ce thème avaient déjà été réalisés sous l'égide de la Banque mondiale.

Le groupe de travail ad hoc du Forum a pour objet d'établir un certain nombre de « bonnes pratiques » en matière d'assurance des dépôts, sans toutefois émettre de recommandations dans la mesure où il a été acté que l'efficacité d'un système d'assurance des dépôts dépendait d'abord de son adéquation au contexte macro-économique et politique local.

Dans ce contexte, les aspects de plus en plus fréquents, mais très délicats à traiter, liés aux problèmes transfrontières seront évoqués.

Le risque généré par chaque adhérent peut être pris en compte au travers des primes qui leur sont demandées.

Le principal facteur de différenciation reste l'étendue des pouvoirs de l'organisme de garantie.

Le Forum de stabilité financière a créé un groupe de travail sur ce thème...

... qui vise à recenser les bonnes pratiques en la matière.

2. LES FONDEMENTS DE LA GARANTIE DES DÉPÔTS EN FRANCE

2.1. Le principe légal de protection des déposants

Malgré le principe de protection des déposants, la loi bancaire ne présentait initialement aucun dispositif explicite de garantie des dépôts.

La loi bancaire n° 84-46 du 24 janvier 1984 (désormais codifiée au sein du Code monétaire et financier), dans sa version initiale, posait le principe de la protection des déposants en y consacrant le titre IV de son texte. En pratique, cette protection se trouvait assurée par les dispositions prudentielles s'imposant aux établissements de crédit (article 51, désormais article L 511-41 du Code monétaire et financier) et au travers des mécanismes « de crise » prévus à l'article 52, désormais article L. 511-42 du Code monétaire et financier, à savoir l'appel aux actionnaires d'établissements de crédit et la notion de « solidarité de place ». Aucun dispositif explicite de protection des déposants n'était inscrit dans la loi.

Néanmoins, la solidarité interne aux établissements affiliés à un organe central...

Toutefois, deux mécanismes remplissaient cette fonction, l'un situé dans le champ de la loi, l'autre en dehors. Le premier, toujours en vigueur, résulte de l'application de l'article 21 (désormais article L. 511-31 du Code monétaire et financier) de la loi bancaire relatif à la solidarité interne aux réseaux dotés d'un organe central qui fait obligation à celui-ci d'organiser le soutien en liquidité et en solvabilité des affiliés en difficultés par appel aux autres affiliés.

... et le mécanisme mis en place par l'AFB remplissaient ce rôle.

L'autre mécanisme, mis en place en 1975, relevait en revanche du contrat, puisqu'il concernait uniquement les banques adhérentes à l'Association française des banques (AFB). Il permettait de rembourser, en cas de défaillance d'un établissement adhérent, les dépôts en francs français des personnes physiques et morales à hauteur de 400 000 francs pour chacune d'entre elles. Toutefois, l'AFB s'était réservée, pendant une certaine période, le droit de ne pas activer ce mécanisme de nature professionnelle, la jurisprudence ayant reconnu que les déposants ne pouvaient s'en prévaloir. Par ailleurs, le mécanisme d'intervention était limité à 200 millions de francs par an, ce qui le rendait insuffisant pour faire face à des sinistres importants. Néanmoins, il a fonctionné de 1976 à 1995 pour une quinzaine de sinistres totalisant plus de 600 millions de francs de versements.

Cependant, la montée à la fin des années 1980 de risques nouveaux et d'ampleur inhabituelle jusqu'alors, en raison du mouvement de déréglementation et de l'accroissement de la concurrence, a suscité une réflexion sur les modalités de sauvegarde de la stabilité bancaire en France, mais également au niveau européen, avec le début des travaux sur la liquidation des établissements de crédit et surtout le mouvement d'harmonisation des systèmes de garantie des dépôts.

2.2. L'Union européenne offre un cadre légal harmonisé aux systèmes de garantie des dépôts

Le besoin d'harmonisation des systèmes de garantie des dépôts a donné lieu à une directive en 1994.

L'objectif d'harmoniser les systèmes de garantie des dépôts a été affirmé dès le milieu des années 1980. En effet, à l'approche du Marché unique mis en place effectivement en 1993, l'existence de fortes disparités entre systèmes nationaux ne pouvait que rendre plus difficiles l'établissement et la prestation de

services transfrontières et générer des distorsions de concurrence au sein de l'Europe.

Ce n'est toutefois qu'en 1992 qu'une première proposition de directive fut présentée, se heurtant alors aux différences significatives existant d'un État membre à l'autre, notamment en matière de montants garantis. Finalement, la dernière proposition de 1993, explicitement fondée sur un dispositif minimal commun, a permis de surmonter ces disparités et a donné lieu à l'adoption de la directive 94/19/CE du 30 mai 1994 sur les systèmes de garantie des dépôts.

2.2.1. L'ensemble des dépôts bancaires des États membres doit faire l'objet d'une couverture

Cet objectif fondamental explique l'application de la directive à l'ensemble des établissements de crédit collecteurs de dépôts de l'Union européenne sous la forme de l'adhésion obligatoire à un système de garantie. Ce principe admet néanmoins quelques exceptions.

Le principe d'adhésion obligatoire des établissements dépositaires à un système de garantie a été posé.

La première et la plus importante concerne les établissements liés entre eux par une « solidarité » dans le cadre de réseaux mutualistes, coopératifs ou de caisses d'épargne, très présents notamment en Allemagne et en France. Compte tenu de leur efficacité, la directive a reconnu le principe d'équivalence de ces systèmes avec une garantie explicite des dépôts.

L'autre exception importante concerne les succursales de pays tiers à l'Union européenne qui, sous la responsabilité et le contrôle des États membres, peuvent être dispensées de participer à condition qu'elles offrent une garantie équivalente à celle donnée aux établissements de l'Union européenne.

2.2.2. La couverture est assurée par le système du pays d'origine

Cette disposition résulte du principe général d'application des normes du pays d'origine qui est à la base du Marché unique et se retrouve dans toutes les directives bancaires.

En conséquence, les dépôts reçus dans l'ensemble de l'Union européenne par un établissement de crédit doivent être couverts par le système de garantie du pays d'origine, quel que soit le mode de collecte, succursale ou prestation de services.

Cependant, la directive n'offre qu'un cadre minimal commun n'effaçant pas les différences nationales et susceptible d'entraîner des distorsions de concurrence. De fait, les succursales d'un pays d'origine étrangère établies dans un pays d'accueil où la garantie est très élevée auraient été pénalisées vis-à-vis de leurs déposants en termes de sécurité des dépôts. C'est pourquoi le texte prévoit le droit pour une succursale d'adhérer à titre complémentaire au système de garantie du pays d'accueil.

Dans la mesure où le principe peut entraîner des distorsions de concurrence, il est tempéré par la possibilité d'adhérer, à titre complémentaire, au système de garantie du pays d'accueil.

Une autre distorsion de concurrence pouvait, à l'inverse, résulter du niveau de couverture plus élevé offert par le pays d'origine de la succursale comparé au système de garantie du pays d'accueil. Dans un premier temps, il a été décidé

d'interdire « l'exportation des systèmes plus généreux » pour éviter toute surenchère potentiellement déstabilisatrice sur les niveaux de couverture respectifs. Une succursale ne pouvait alors offrir dans un pays d'accueil une couverture supérieure à celle prévue par le mécanisme de ce pays. Cette restriction a été levée le 31 décembre 1999 au vu du fonctionnement effectif des différents systèmes au sein de la zone.

2.2.3. La directive ne fixe que des caractéristiques minimales

Compte tenu de la diversité des systèmes existants, la directive repose sur le principe de subsidiarité en laissant aux États membres le soin de déterminer les conditions effectives de fonctionnement des systèmes de garantie. Elle se borne à fixer une protection minimale des déposants, une garantie plus importante étant toujours possible au niveau national.

Le montant minimal garanti a été fixé à 20 000 euros par déposant.

Le montant minimal de la garantie a été fixé à 20 000 euros par déposant, tous comptes confondus. Sans être une moyenne, ce montant résulte de l'examen des systèmes nationaux existants, dont certains présentent des niveaux de couverture beaucoup plus élevés, notamment en Allemagne, en Italie et en France. La directive admet la possibilité d'une « co-assurance » qui consiste à ne pas indemniser totalement les déposants en laissant une partie de la perte des dépôts garantis à leur charge, sous forme de « franchise », afin de les responsabiliser dans le choix de l'établissement dépositaire. Toutefois, le texte impose aux systèmes de garantie d'indemniser au moins à hauteur de 90 % de leur montant les dépôts en question.

La définition retenue des dépôts garantis est large, mais certains fonds en sont exclus.

Les dépôts garantis sont constitués de tout solde créateur en compte et de toute créance représentée par un titre de créance émis par l'établissement de crédit. Sont cependant obligatoirement exclus les dépôts d'autres établissements de crédit, les montants qui peuvent constituer des fonds propres d'établissements de crédit et ceux qui se révéleraient liés à des opérations de blanchiment de capitaux. Peuvent également être exclus d'autres types de dépôts, tels que ceux d'autres institutions financières, de personnes liées à l'établissement dépositaire, les titres de créances négociables ou les dépôts en devises autres que celles des États membres.

La mise en œuvre de la garantie repose sur le constat d'indisponibilité des dépôts et sur le respect d'un délai maximal d'indemnisation.

Le constat d'indisponibilité des dépôts est laissé à la responsabilité des autorités de contrôle.

La directive considère comme indisponible « un dépôt échu et exigible qui n'a pas été payé par un établissement de crédit dans les conditions légales et contractuelles qui lui sont applicables ». Le constat d'indisponibilité est laissé aux soins des autorités de contrôle sur la base de leurs informations dès lors qu'elles estiment que « de leur point de vue, pour le moment et pour des raisons liées directement à sa situation financière, l'établissement de crédit n'apparaît pas en mesure de pouvoir restituer les dépôts et qu'il n'y a pas de perspective rapprochée de le faire ». Les cas de difficultés temporaires de liquidité ne sont pas visés par ce texte, dans la mesure où l'établissement présente la capacité de payer ses déposants à brève échéance. Dans le cas où un tribunal prononce la suspension des paiements dans le cadre d'une procédure, les dépôts sont considérés comme indisponibles.

La directive a fixé des délais stricts d'indemnisation des déposants, indispensables à l'efficacité du système et donc au maintien de la confiance dans le système bancaire. Les systèmes de garantie doivent être en mesure de payer les créances des déposants dans un délai de trois mois à partir du constat d'indisponibilité. Exceptionnellement, ce délai peut être prolongé par période de trois mois par les autorités compétentes.

Les délais d'indemnisation sont stricts.

Dans les cas de procédures de liquidation, les systèmes de garantie bénéficient logiquement d'un droit de subrogation dans les droits des déposants à hauteur de leur versement.

Enfin, la directive accorde un rôle important à l'information des déposants pour que ceux-ci connaissent les risques attachés à ce statut, leurs droits et la procédure d'indemnisation. Les établissements de crédit ont donc l'obligation d'informer leur clientèle, sans toutefois chercher à en tirer argument à des fins publicitaires.

Les déposants doivent être informés des caractéristiques du mécanisme de garantie.

2.2.4. Le principe de protection des déposants a été élargi aux détenteurs de titres

Les dispositions essentielles de la directive de 1994 ont été reprises dans la directive 97/9/CEE du 3 mars 1997 sur la garantie des investisseurs. Celle-ci rend obligatoire au sein de l'Union européenne l'adhésion à un système d'indemnisation des clients, dits « investisseurs », dont les instruments financiers sont conservés par des entreprises habilitées. Le niveau minimal de la garantie est fixée à 20 000 euros par investisseur.

Une directive de 1997 impose également une garantie minimale des avoirs des « investisseurs ».

2.3. La loi du 25 juin 1999 crée un système unifié et cohérent de garantie des dépôts

Une modification de la loi bancaire en 1994¹ et le règlement du Comité de la réglementation bancaire n° 95-01 du 21 juillet 1995 ont transposé en droit français la directive de 1994 sur les systèmes de garantie des dépôts qui établissait une garantie minimale de 20 000 écus (environ 140 000 francs) et en admettant l'existence de plusieurs systèmes de garanties de dépôts ou de systèmes jugés équivalents gérés par les associations professionnelles bancaires ou par les réseaux à organe central.

Après une transposition a minima de la directive, ...

Rapidement, il est apparu que le dispositif devait être revu en profondeur dans le respect de la directive et dans la recherche d'une plus grande simplicité et d'une plus grande efficacité.

¹ Loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant DDOEF modifiant l'article 52 de la loi bancaire.

2.3.1. La loi du 25 juin 1999

... le cadre légal a été revu en profondeur pour y intégrer un dispositif complet de garantie des dépôts.

La loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et la sécurité financière a introduit des dispositions importantes pour le fonctionnement du système bancaire français.

Le législateur a souhaité, par ce texte, créer un fonds de garantie universel pré-financé afin de disposer de moyens suffisants pour faire face aux défaillances et d'un cadre de fonctionnement clair et efficace.

Même si l'objectif de renforcement de la stabilité du système bancaire a été clairement affiché, il n'en demeure pas moins que, comme dans la plupart des pays disposant de systèmes de garantie des dépôts élaborés, le dispositif français ne vise pas à traiter des crises de nature systémique, qui relèvent d'autres moyens d'action.

La loi a laissé le soin au Comité de la réglementation bancaire et financière de préciser les modalités de fonctionnement du mécanisme, ce qui a été fait par ses règlements 99-05, 99-06, 99-07, 99-08 du 9 juillet 1999 et 2000-07 du 6 septembre 2000. Par ailleurs, le règlement intérieur du fonds de garantie, approuvé par le Comité de la réglementation bancaire et financière, précise les règles statutaires de gestion interne du fonds.

2.3.2. Une garantie étendue aux titres (garantie des investisseurs) et aux cautions (garantie des cautions)

Au-delà de la garantie des dépôts de la clientèle, la loi instaure deux autres mécanismes d'indemnisation, également gérés par le fonds de garantie.

À la garantie des dépôts a été ajoutée une garantie des investisseurs...

Le premier est la transposition en droit français de la directive de 1997 sur la garantie des investisseurs (cf supra) et vise à couvrir le remboursement d'instruments financiers conservés par un prestataire de services d'investissement pour le compte de ses clients, en cas d'incapacité de celui-ci à rembourser les titres en question. Ce dispositif concerne les établissements de crédit prestataires de services d'investissement et les entreprises dont l'agrément autorise ce type de service.

Contrairement à ce qui a été retenu pour la garantie des dépôts, où le simple fait d'avoir le statut d'établissement de crédit implique l'adhésion au fonds, seuls les acteurs financiers, habilités par le Conseil des marchés financiers à détenir des titres pour le compte d'un tiers, sont tenus d'adhérer au mécanisme de garantie des titres. Sont donc soumis à l'adhésion :

- les établissements de crédit agréés en France lorsqu'ils sont dépositaires d'instruments financiers confiés par des tiers (dans ce cas, le mécanisme de garantie des titres pourra fonctionner parallèlement à la garantie des dépôts),
- les entreprises d'investissement agréées en France,
- les intermédiaires habilités par le Conseil des marchés financiers,
- les adhérents des chambres de compensation.

La loi de modernisation des activités financières de 1996, modifiée en 1999, n'étant pas applicable à Monaco, les titres détenus par les établissements de crédit implantés dans la Principauté ne sont pas couverts par le mécanisme de garantie des titres français.

Le second mécanisme est spécifique à la France. Il vise les établissements de crédit agréés en France pour délivrer des cautions dont l'obtention est rendue obligatoire par une loi ou un règlement. Il a pour objet d'indemniser les bénéficiaires de certaines de ces cautions en cas de défaillance de l'établissement garant.

... et une garantie en faveur des bénéficiaires de certaines cautions.

Les succursales d'établissements de crédit ayant leur siège social dans un État qui n'est pas partie à l'accord sur l'Espace économique européen sont adhérentes au mécanisme si elles sont agréées en France pour délivrer des cautions.

En revanche, les succursales d'établissements de crédit ayant leur siège social dans un État autre que la France, qui est partie à l'accord sur l'Espace économique européen, établies en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer, ne sont pas en principe adhérentes au mécanisme de garantie des cautions. Toutefois, en application du droit communautaire et notamment du principe de non-discrimination, il est prévu que ces succursales puissent adhérer à titre facultatif à ce mécanisme, dans la mesure où elles sont autorisées à délivrer des cautions.

3. LES CARACTÉRISTIQUES DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE PROTECTION DES DÉPÔTS

3.1. Le système se caractérise par son universalité

3.1.1. Il est obligatoire pour tous les établissements de crédit

Dans l'esprit qui avait présidé à la rédaction de la loi bancaire, le système de garantie des dépôts s'impose indifféremment à toutes les catégories d'établissements de crédit français (banques, banques mutualistes ou coopératives, caisses de Crédit municipal, sociétés financières et institutions financières spécialisées). Cette approche témoigne de l'objectif de stabilité d'ensemble du système bancaire qui est recherché par l'instauration d'une responsabilité et d'une solidarité lié au statut d'établissement de crédit. Par ailleurs, le lien automatique entre l'agrément d'établissement de crédit et l'appartenance au système de garantie (celle-ci tombe lors du retrait d'agrément) facilite la gestion des adhésions, qui peut être beaucoup plus complexe dans certains pays. L'adhésion obligatoire se traduit par le paiement de contributions au fonds de garantie par tous les établissements de crédit, ceux n'ayant pas de dépôt étant soumis à une contribution minimale forfaitaire.

Tous les établissements de crédit adhèrent au système de garantie des dépôts.

Application de la garantie des dépôts aux succursales étrangères

Le système français de garantie des dépôts concerne aussi les succursales en France de banques étrangères. Il faut, à cet égard, distinguer deux cas, les succursales des établissements ayant leur siège social dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et les succursales des autres pays étrangers, dits pays tiers. Pour les établissements de l'Espace économique européen, l'adhésion au système de garantie des dépôts n'est obligatoire que pour les succursales implantées hors France métropolitaine et départements d'outre-mer. Elle est facultative et doit tenir compte de la protection assurée par le pays d'origine dans les autres cas. Pour les établissements ayant leur siège social dans les pays tiers, l'adhésion est toujours obligatoire.

En cas d'adhésion, des règles spécifiques de calcul de la cotisation ont été prévues. Ainsi, en cas d'accord avec les systèmes du pays d'origine qui prendrait à sa charge l'indemnisation des clients français dans des conditions équivalentes à celles prévues par la réglementation française, l'établissement peut être dispensé de cotisation. En outre, pour les succursales qui sont exonérées du respect sur une base territoriale de la réglementation française, parce que la réglementation de leur pays d'origine, au moins aussi contraignante, s'applique à elles, il est possible, en cohérence avec ce principe de reconnaissance de la surveillance du pays d'origine, de prendre en compte la situation prudentielle de l'établissement dans son ensemble. A fortiori, des règles similaires ont été prévues pour les établissements européens.

3.1.2. Il est géré par la profession bancaire

Le fonds de garantie gère les trois mécanismes de garantie.

Les trois mécanismes de garantie mis en place par la loi (dépôts bancaires, instruments financiers et dépôts liés, cautions) sont gérés par une institution unique, le fonds de garantie des dépôts. Son objet est « d'indemniser les clients d'un adhérent défaillant en cas d'indisponibilité de leurs dépôts ou de leurs autres fonds remboursables, de leurs instruments financiers ou d'impossibilité pour cet adhérent d'honorer les engagements de caution concernés ».

Personne morale de droit privé à régime particulier investie de prérogatives de puissance publique, le fonds n'est ni une société ni une association et le recours de pleine juridiction contre ses décisions d'intervention relèvent de la juridiction administrative, les autres recours relevant d'autres juridictions. Par ailleurs, il doit remettre au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie un exemplaire des comptes approuvés de chaque exercice et il est soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances.

Le fonds de garantie est doté d'un conseil de surveillance qui exerce le contrôle permanent de la gestion du fonds et d'un directoire qui assure la gestion courante.

Le conseil de surveillance comprend quatorze membres représentatifs du système bancaire :

- quatre membres de droit représentant les quatre principaux contributeurs,
- deux représentants d'établissements dotés d'un organe central non membres de droit,
- six membres représentant les autres catégories d'établissements de crédit et qui ne sont pas membres de droit, auxquels s'adjoignent deux membres représentant les entreprises d'investissement.

Les membres sont des personnes physiques qui ont la qualité de dirigeants responsables au sens de la loi bancaire (article L. 511-13 du Code monétaire et financier) dans un ou plusieurs établissements adhérents. Ils sont désignés ou élus pour quatre ans sur la base de la somme des certificats d'association (cf infra) détenus et des cotisations versées jusqu'à la fin de l'année précédant la désignation. Les membres de droit sont désignés par la Commission bancaire alors que les autres membres sont élus dans le cadre d'un suffrage censitaire proportionnel aux contributions.

Le conseil de surveillance exerce les fonctions définies par l'article 128 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales (article L. 225-68 du nouveau code de commerce), mais il exerce également les prérogatives attribuées dans le cadre normal d'une société de capitaux à l'assemblée générale des actionnaires. Il statue donc, sur proposition du directoire, sur toute question essentielle aux missions et au fonctionnement du fonds : interventions préventives du fonds, actions en responsabilité, acquisitions et cessions d'actifs en cas d'intervention, règlement intérieur, budget, contrôle de la gestion du fonds, nomination des commissaires aux comptes, approbation des comptes, nomination et révocation des membres du directoire. Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le gouverneur de la Banque de France, président de la Commission bancaire, le président du Conseil des marchés financiers peuvent, à leur demande, être entendus par le conseil de surveillance (et par le directoire). Les décisions sont prises à la majorité simple des voix exprimées sur la base du total de la contribution financière de chaque membre et de celles des établissements qui l'ont désigné comme représentant. En cas de partage des voix, le vote du président a voix prépondérante.

Le directoire comprend trois membres désignés par le conseil de surveillance. À l'inverse des membres de ce dernier, les membres du directoire ne peuvent exercer simultanément des fonctions au sein des établissements adhérents. Responsable de la gestion courante, le directoire décide, notamment, de la rémunération des certificats d'association et des dépôts de garantie, établit les comptes annuels du fonds, propose au conseil de surveillance les conditions d'une intervention préventive comme d'engager une action en responsabilité à l'encontre des dirigeants des établissements à l'origine de son intervention. Le président du directoire doit être agréé par le ministre en charge de l'Économie et dispose de prérogatives : il est membre du Comité des établissements de crédit et des

Son conseil de surveillance est composé de représentants de la profession bancaire...

... désignés ou élus sur la base des contributions des établissements qu'ils représentent.

Le conseil de surveillance cumule les prérogatives attribuées généralement à l'organe délibérant et à l'assemblée générale des actionnaires.

Le directoire est responsable de la gestion courante du fonds de garantie.

entreprises d'investissement ; il peut être entendu, à sa demande ou à la demande de la Commission bancaire, pour toute question concernant un établissement susceptible de motiver une intervention du fonds ; il est consulté pour avis en cas de modification des règlements du Comité de la réglementation bancaire et financière relatifs au fonds de garantie et il représente celui-ci à l'égard des tiers et pour toute action en justice.

3.2. Le système prend en compte les risques à différents niveaux

3.2.1. L'existence d'un fonds ex ante apporte une plus grande sécurité dans le traitement des interventions

À l'inverse de la pratique précédente prévue dans le cadre de l'Association française des banques qui appelait les contributions après le constat d'un sinistre (ex post), le dispositif actuel a institué la dotation progressive d'un fonds ex ante. Cette approche est notamment celle des États-Unis et du Canada.

Le caractère ex ante du fonds doit permettre d'indemniser rapidement les déposants tout en étalant dans le temps la charge des contributions.

Ce dispositif présente l'avantage de répondre à l'objectif pratique d'un système de garantie censé indemniser le plus rapidement possible les déposants. En ce sens, l'existence de fonds préalablement constitués est probablement un facteur de confiance accrue dans l'efficacité du système. Par ailleurs, la constitution progressive du fonds permet d'étaler la charge des contributions dans le temps et d'être intégré dans les plans de gestion des établissements. Au contraire, dans le cas de contributions ex post, la charge est généralement concentrée à un moment où le secteur éprouve des difficultés qui peuvent être à l'origine de la (des) défaillance(s) et, en tout état de cause, l'assureur des dépôts peut se trouver en position de relative faiblesse vis-à-vis des adhérents pour réclamer les contributions. Enfin, le mécanisme ex ante a l'avantage de solliciter l'ensemble des adhérents, y compris l'établissement défaillant, qui a apporté des fonds préalablement, alors qu'il est le seul à ne pas contribuer dans un mécanisme ex post.

Les contributions au fonds de garantie français revêtent deux aspects : les certificats d'association et les cotisations annuelles.

Les contributions sont matérialisées par des certificats d'association représentatifs de l'adhésion au fonds...

Les certificats d'association sont souscrits par tout établissement au moment de son adhésion au fonds et matérialisent son appartenance à celui-ci sous forme de titres nominatifs non négociables. Ils constituent la dernière ressource sur laquelle peuvent s'imputer les sinistres après absorption des autres ressources. Les certificats sont remboursés à leurs souscripteurs en cas de retrait d'agrément, sauf fusion-absorption où ils viendront s'ajouter au certificat de la société absorbante (cf annexe 2, point 3.3.). Ils peuvent être rémunérés à un taux ne pouvant excéder le rendement moyen des emprunts d'État à dix ans émis l'année civile de leur souscription.

Le montant global des certificats du système de garantie des dépôts, fixé à 500 millions d'euros, a été libéré par moitié en 1999 et en 2000.

Les cotisations annuelles constituent la ressource « ordinaire » du fonds. Chaque adhérent doit s'en acquitter par le règlement de deux échéances semestrielles, a priori de même montant. Ces sommes sont pour moitié définitivement acquises par le fonds, l'autre moitié pouvant être remplacée, sur option de l'adhérent, par un engagement de garantie. Celui-ci, valable pour cinq ans, se présente, d'une part, sous la forme d'un engagement de verser, à première demande du fonds durant les cinq ans suivants, la fraction non versée des cotisations. Il conduit, d'autre part, l'adhérent à constituer auprès du fonds un dépôt de garantie bloqué pendant cinq ans d'un montant égal à celui de la fraction de la cotisation non versée. Ce dépôt peut être rémunéré à un taux n'excédant pas le taux de rendement des emprunts d'État à cinq ans. Toute rémunération est supprimée dès lors que le fonds de garantie est intervenu au cours du même exercice. Au terme des cinq ans, les établissements retrouvent la libre disposition des fonds après imputation des pertes éventuelles.

... et par des cotisations annuelles.

Le montant global des cotisations du système de garantie des dépôts a été fixé à 950 millions d'euros, versés sur un rythme dégressif entre 1999 (400 millions) et 2002 (100 millions).

Les nouveaux adhérents doivent payer une cotisation supplémentaire pour prendre en compte le fait qu'ils bénéficient d'un fonds déjà constitué. Il est ainsi prévu un rattrapage sur cinq ans, à raison de 10 % de majoration des dix échéances semestrielles par rapport à l'ensemble des cotisations déjà versées, nettes des pertes sur interventions déjà effectuées.

Le montant des cotisations consacrées à la garantie des investisseurs a été fixé à 70 millions d'euros auxquels s'ajoutent 10 millions d'euros au titre des certificats d'association. Le mécanisme de garantie des cautions dispose, quant à lui, d'un montant de 27 millions d'euros sous forme de cotisations annuelles.

Les fonds des adhérents sont placés principalement en titres de créances ou en parts d'OPCVM dont l'actif comporte principalement des titres de créances, émis par des émetteurs de premier rang et choisis parmi les émetteurs les plus actifs de la place de Paris.

3.2.2. Les contributions au fonds de garantie sont ajustées aux risques des adhérents

L'assiette de calcul des contributions est la même pour le certificat d'association et pour la cotisation annuelle. Elle est constituée par le montant des dépôts et autres fonds remboursables et prend en compte la situation financière des établissements de deux façons : un indicateur brut et un indicateur synthétique de risque. Pour chaque adhérent, l'indicateur brut incorpore, au-delà du montant des dépôts, un tiers du montant des crédits, plafonné par le montant des dépôts. L'activité de crédit représente, en effet, la source principale des risques bancaires, qui est ainsi intégrée à l'assiette. Toutefois, cette approche fruste est complétée par quatre indicateurs de risques dont le niveau modifie l'assiette précédemment calculée, dans une proportion de plus ou moins 25 %.

Les contributions sont calculées sur la base des dépôts modulée par les encours de crédit et un indicateur synthétique de risque.

L'indicateur synthétique est le résultat de quatre critères.

Les quatre indicateurs de risques portent sur la solvabilité (ou l'adéquation des fonds propres), la division des risques, la rentabilité d'exploitation et l'activité de transformation. Ces quatre critères sont calculés à partir des données comptables et prudentielles remises par les établissements de crédit au Secrétariat général de la Commission bancaire, qui est chargé du calcul des contributions individuelles (cf annexe 2).

Les contributions au titre de la garantie des investisseurs et de la garantie des cautions intègrent également des indicateurs de risque.

Pour ce qui concerne la garantie des investisseurs, l'assiette des cotisations est constituée des instruments financiers (hors instruments à terme de gré à gré) détenus par la clientèle et les dépôts qui y sont liés. Elle est pondérée en fonction du niveau d'adéquation des fonds propres et de la rentabilité d'exploitation de l'adhérent. L'assiette de la garantie des cautions est établie à partir de données significatives du hors-bilan des adhérents pondérées par la note relative à la solvabilité.

Cette approche a été adoptée par les systèmes de garantie les plus développés...

Cette approche correspond à celle adoptée par les systèmes de garantie des dépôts les plus sophistiqués qui fonctionnent selon une logique d'assurance en proportionnant le montant de la prime au risque apporté par l'adhérent. Ce risque est, en effet, matérialisé, d'une part, par le volume des dépôts à rembourser en cas de défaillance, d'autre part, par le risque de défaillance lui-même, estimé à partir d'informations de nature prudentielle.

... car il permet de réduire l'aléa moral et de contribuer à la prévention des crises, même si sa mise en œuvre pratique est complexe.

Ce mécanisme permet de réduire l'aléa moral en pénalisant les établissements les plus risqués et en allégeant la charge des moins risqués. Il peut, de ce fait, constituer un facteur supplémentaire de discipline et de prévention des crises. La difficulté principale dans cette approche est sa mise en œuvre pratique car elle nécessite un cadre comptable et prudentiel rigoureux dont le respect est assuré par les règles internes de contrôle, les auditeurs externes et les autorités de surveillance. Elle requiert également un système d'information et de calcul très développé à même de rendre compte des modifications dans le profil de risque de chacun des adhérents. Ceci explique que seuls quelques pays, en général parmi les plus développés, ont mis en place un tel dispositif jusqu'à présent, les autres ayant opté pour une approche forfaitaire ne prenant en compte que le montant des dépôts.

La Commission bancaire tient un rôle important dans le système français de garantie des dépôts.

L'orientation du système de garantie des dépôts vers la prévention des risques explique en grande partie le rôle important qu'y joue la Commission bancaire. En effet, l'autorité de contrôle bancaire intervient dans tous les cas de défaillance bancaire, ce qui lui confère une expérience unique en la matière. En particulier, la Commission bancaire estime la probabilité de défaillance d'un établissement de crédit, condition préalable à la saisine du fonds de garantie, et en apprécie la portée. Par ailleurs, le lien entre l'appartenance au système de garantie et l'agrément bancaire implique l'intervention de la Commission bancaire dans le cadre de ses missions de surveillance du respect des conditions dudit agrément. Enfin, sur un plan pratique, le calcul de primes fondées sur les risques repose sur des informations comptables et prudentielles dont la Commission bancaire est destinataire et a la capacité juridique et technique de vérifier l'exactitude. À cet égard, elle peut fixer des pénalités en raison de retards ou d'inexactitudes relatifs aux informations nécessaires au calcul des contributions.

3.3. Le système français de garantie des dépôts présente un dispositif d'intervention original

Au-delà d'un sinistre et de l'intervention classique d'un fonds de garantie, la loi attribue au fonds un rôle préventif, qui constitue un des aspects originaux du système français.

3.3.1. L'action préventive

La Commission bancaire peut solliciter l'action du fonds de garantie à titre préventif lorsque la situation d'un établissement de crédit laisse craindre, à terme, une indisponibilité des dépôts. Toutefois, dans ce cas et sur proposition du directoire, le conseil de surveillance du fonds de garantie prend la décision d'intervenir et définit les conditions de cette intervention après avis de la Commission bancaire.

Le fonds de garantie peut intervenir à titre préventif à la demande de la Commission bancaire...

Le fonds peut appuyer les actionnaires dans leur soutien à l'établissement de crédit ou l'action de l'organe central qui vise à garantir la solvabilité d'un établissement qui lui est affilié. Le fonds peut subordonner son intervention à la cession totale ou partielle de l'établissement ou à l'extinction de son activité, notamment par la cession de son fonds de commerce. Il peut lui-même se porter acquéreur des actions de l'établissement concerné. Par ailleurs, le fonds peut engager une action en responsabilité à l'encontre des dirigeants de droit ou de fait aux fins d'obtenir le remboursement de tout ou partie des sommes versées.

Le dispositif préventif, non explicitement prévu par la directive européenne, rejoint pourtant les pratiques des systèmes de garantie des dépôts qui disposent de pouvoirs d'intervention très larges, tels ceux des États-Unis ou du Canada. L'objectif est celui de parvenir au moindre coût (*least cost*) de traitement des difficultés en permettant, d'un commun accord entre les autorités et le fonds, l'intervention au plus tôt pour éviter une défaillance et organiser une liquidation en bon ordre moins onéreuse et plus rapide que l'indemnisation des clients après un sinistre.

... afin de minimiser les coûts dus au traitement des difficultés bancaires.

3.3.2. L'action curative

De façon plus traditionnelle, lorsque la Commission bancaire constate qu'un établissement de crédit n'est plus en mesure de restituer immédiatement, ou à terme rapproché, les fonds qu'il a reçus du public, elle demande au fonds de garantie d'intervenir à titre curatif. Cette intervention s'entend aussi dans le cas de l'indisponibilité d'instruments financiers détenus pour le compte de la clientèle ou de l'impossibilité d'honorer des engagements de caution. Elle fait l'objet d'un avis du directoire publié par voie de presse.

Le fonds intervient traditionnellement lorsque la défaillance est avérée.

L'intervention du fonds entraîne la radiation de l'établissement de la liste des établissements agréés et la dissolution de la personne morale.

3.4. La nature des dépôts garantis et les modalités de remboursement assurent une protection adaptée des déposants

3.4.1. Le dispositif retient une définition large des dépôts

Les dépôts et autres fonds remboursables sont définis comme tout solde créditeur résultant de fonds laissés en compte ou de situations transitoires provenant d'opérations bancaires normales que l'établissement de crédit doit restituer conformément aux conditions légales et contractuelles applicables, notamment en matière de compensation.

Sont exclus de l'indemnisation les dépôts des déposants spécialement bien informés...

Toutefois, plusieurs exclusions sont prévues. Tout d'abord, ne peuvent bénéficier d'une indemnisation les déposants disposant d'informations non ou difficilement accessibles à des « petits déposants ». Il s'agit, d'une part, d'entreprises du secteur financier (établissements de crédit, entreprises d'investissement, entreprises d'assurance, OPCVM, organismes de retraite et fonds de pension et tout organisme prestataire de services financiers).

... ou ayant des relations privilégiées avec l'établissement, ...

Cette catégorie d'exclusion concerne, d'autre part, les personnes physiques ou morales qui, du fait de leurs relations privilégiées avec l'établissement, peuvent disposer d'informations particulières sur celui-ci : ce sont les dirigeants, administrateurs, commissaires aux comptes de l'établissement ou tout déposant ayant ces attributions dans d'autres sociétés du groupe, celles-ci étant également exclues de la garantie.

... les dépôts résultant d'opérations contestables...

Ensuite, certains dépôts peuvent être exclus de la garantie en raison de la nature des opérations qui en sont à l'origine. Sont ainsi visées les opérations de blanchiment de capitaux et celles de nature à détériorer la situation de l'établissement, par exemple au travers de taux d'intérêt excessifs venant rémunérer les dépôts en question.

... et certains dépôts de nature spécifique.

Enfin, certains dépôts sont exclus du fait de leur nature spécifique. Il s'agit des dépôts des États et administrations centrales, de ceux pouvant constituer des fonds propres de l'établissement au sens du règlement du Comité de la réglementation bancaire n° 90-02, des titres de créances négociables et des dépôts en devises autres que celles des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen.

Le plafond d'indemnisation est fixé à 70 000 euros par déposant

Le plafond d'indemnisation est fixé à 70 000 euros par déposant, soit environ 460 000 francs, montant plus élevé que le précédent (400 000 francs) et bien supérieur au minimum européen de 20 000 euros. Ce plafond s'applique à l'ensemble des dépôts auprès du même établissement de crédit, quels que soient leur nombre et leur localisation au sein de l'Espace économique européen. La garantie des dépôts en France s'affirme donc également sur cet aspect comme l'une des plus protectrices en Europe.

Le plafond d'indemnisation au titre de la garantie des investisseurs a été fixé également à 70 000 euros et s'applique aux instruments financiers et aux dépôts qui leur sont liés, par exemple, ceux provenant de la cession récente de titres.

L'indemnisation ou la reprise d'engagements au titre de la garantie des cautions est limitée à 90 % du coût qui aurait dû être supporté par l'établissement défaillant sans que la fraction non indemnisée ne puisse être inférieure à 3 000 euros.

3.4.2. Les modalités d'indemnisation visent au remboursement rapide des déposants

En cas d'intervention, le fonds de garantie adresse à tous les déposants identifiés susceptibles d'être indemnisés une lettre recommandée les informant de l'indisponibilité des fonds et du montant de la prise en charge de leurs dépôts.

Les déposants susceptibles d'être indemnisés sont informés individuellement par le fonds de garantie.

Sauf remarques ou contestations dans un délai de 15 jours après réception, le client devra retourner le décompte approuvé et préciser le numéro de compte à créditer pour l'indemnisation. La lettre indique, par ailleurs, la procédure à suivre en cas d'ouverture d'une procédure collective à l'encontre de l'établissement défaillant afin de déclarer au représentant des créanciers ou au liquidateur les créances qui auraient été exclues de l'indemnisation par le fonds de garantie.

Les délais d'indemnisation sont très courts puisque le fonds ne dispose que de deux mois à compter de la demande exprimée par la Commission bancaire. Néanmoins, lorsque les conditions l'exigent, ce délai peut être prolongé de deux mois, puis, le cas échéant, de deux nouvelles périodes de deux mois chacune. Il est cependant prévu que les déposants peuvent continuer à bénéficier de la garantie s'ils apportent la preuve qu'ils n'ont pas été en mesure de faire valoir leur droit à garantie dans le temps imparti.

Les délais d'indemnisation sont courts.

Conséquence logique de son rôle auprès des déposants et conformément à la directive de 1994, le fonds de garantie est subrogé dans les droits des bénéficiaires de son intervention à hauteur des sommes qu'il a versées ; les déposants ne sont plus tenus de déclarer leurs créances. Dès lors, en tant que l'un des plus importants créanciers, le fonds peut intervenir activement dans le cadre de la procédure collective en se faisant désigner comme contrôleur et en représentant également la profession bancaire auprès des autorités judiciaires.

Le fonds de garantie représente les déposants indemnisés dans le cadre des procédures collectives.

CONCLUSION

Mis en place en 1999, le système actuel de garantie des dépôts a jusqu'à présent été peu sollicité, dans la mesure où les défaillances d'établissements de crédit ont été rares ces dernières années. Le seul cas d'intervention du fonds au titre de la garantie des dépôts a permis, en pratique, de vérifier la validité des options choisies. Par ailleurs, la défaillance d'un établissement qui était intervenu dans le cautionnement pour la construction de maisons individuelles a déterminé en grande partie la forme retenue par le législateur pour instaurer le mécanisme spécifiquement français de garantie des cautions. Le fonds n'est, jusqu'à présent, pas intervenu au titre de la garantie des investisseurs.

Le dispositif français, tout en étant conforme à la directive européenne, se caractérise par des spécificités qui visent à offrir un maximum de sécurité à la place bancaire et à répondre au mieux à la sauvegarde des intérêts des déposants. L'architecture juridique ainsi élaborée apparaît très complète et solide.

De manière plus informelle mais néanmoins réelle, elle repose aussi sur l'étroite collaboration instituée entre les autorités et la profession bancaire et matérialisée par le fonds de garantie lui-même. Cette collaboration introduit dans ce schéma les éléments de souplesse et de pragmatisme nécessaires au traitement satisfaisant des cas de défaillance.

Au travers d'aménagements des règlements du Comité de la réglementation bancaire et financière ou du règlement intérieur du fonds de garantie des dépôts, le dispositif pourra aisément évoluer pour prendre en compte toutes les mutations économiques et juridiques susceptibles d'avoir un effet sur la protection des déposants. La montée de la libre prestation de services, de la banque par internet et les progrès de l'harmonisation européenne dans le domaine bancaire et financier font partie des évolutions qui devront être appréhendées par le système de garantie des dépôts.

TEXTES LÉGAUX ET RÉGLEMENTAIRES ET INSTRUCTIONS DE LA COMMISSION BANCAIRE

Création des mécanismes et détermination des adhérents

- Fonds de garantie des dépôts : article L312-4 du Code monétaire et financier (Comofi)
- Mécanisme de garantie des titres : article L322-1 du Comofi
- Mécanisme de garantie des cautions : article L313-50 du Comofi

Fonctionnement interne

- **Nature juridique et direction du fonds de garantie des dépôts** : articles L312-9 à 15 du Comofi
- **Nomination des membres du conseil de surveillance** : articles 10 à 14 du règlement CRBF n° 99-06 du 9 juillet 1999, tel que modifié par le règlement CRBF n° 2000-07 du 6 septembre 2000
- **Représentation du mécanisme de garantie des titres au conseil de surveillance du fonds** : articles 11 à 14 du règlement CRBF n° 99-15 du 23 septembre 1999, tel que modifié par le règlement CRBF n° 2000-08 du 6 septembre 2000
- **Montants affectés au fonds**
 - Garantie des dépôts : règlement CRBF n° 99-08 du 9 juillet 1999, tel que modifié par le règlement CRBF n° 99-18 du 23 novembre 1999
 - Garantie des titres : règlement CRBF n° 99-17 du 23 septembre 1999
 - Garantie des cautions : article 10 du règlement CRBF n° 2000-06 du 6 septembre 2000
- **Ressources financières du fonds**
 - Garantie des dépôts : articles 1^{er} à 9 du règlement n° 99-06
 - Garantie des titres : articles 1^{er} à 10 du règlement n° 99-15
 - Garantie des cautions : articles 4 à 9 du règlement n° 2000-06

Mise en œuvre des mécanismes de garantie

- **Mécanismes de déclenchement du fonds** : article L312-5
- **Modalités et délais d'indemnisation**
 - Garantie des dépôts : articles 7 à 10 du règlement CRBF n° 99-05
 - Garantie des titres : articles 7 à 10 du règlement CRBF n° 99-14
 - Garantie des cautions : articles 1^{er} et 2 du règlement CRBF n° 99-12

- **Assiette garantie**
 - Garantie des dépôts : articles 2 à 4 du règlement CRBF n° 99-05 du 9 juillet 1999
 - Garantie des titres : articles 2 à 4 du règlement CRBF n° 99-14 du 23 septembre 1999
 - Garantie des cautions : décret n° 99-776 du 8 septembre 1999, pris pour l'application de l'article L313-50 du Comofi, modifié par le décret n° 2000-699 du 19 juillet 2000
- **Plafond d'indemnisation**
 - Garantie des dépôts : article 5 du règlement CRBF n° 99-05
 - Garantie des titres : articles 5 et 6 du règlement CRBF n° 99-14
 - Garantie des cautions : articles 3 et 4 du règlement CRBF n° 99-12

Contributions des adhérents

- **Calcul des contributions**
 - Garantie des dépôts : annexe du règlement CRBF n° 99-06
 - Garantie des titres : annexe du règlement CRBF n° 99-15
 - Garantie des cautions : annexe du règlement CRBF n° 2000-06
- **Régime spécifique des réseaux**
 - Garantie des dépôts : point 3 de l'annexe au règlement CRBF n° 99-06
 - Garanties des titres : point 3 de l'annexe au règlement CRBF n° 99-15
 - Garantie des cautions : point 3 de l'annexe au règlement CRBF n° 2000-06
- **Régime spécifique des succursales d'établissements de l'Union européenne (adhésion à titre complémentaire pour les garanties des dépôts et des titres ou facultatif pour la garantie des cautions)**
 - Garantie des dépôts : articles 6 à 10 du règlement CRBF n° 99-07 du 9 juillet 1999
 - Garantie des titres : articles 6 à 10 du règlement CRBF n° 99-16
 - Garantie des cautions : articles 2 et 3 du règlement CRBF n° 2000-06
- **Régime des succursales d'établissements hors Union européenne**
 - Garantie des dépôts : articles 2 à 5 du règlement CRBF n° 99-07
 - Garantie des titres : articles 2 à 5 du règlement CRBF n° 99-16
 - Garantie des cautions : paragraphes 2 et 3 de l'article 1^{er} du règlement CRBF n° 2000-06

CALCUL DES CONTRIBUTIONS AU FONDS DE GARANTIE DES DÉPÔTS

1. CALCUL DES CONTRIBUTIONS

1.1. L'assiette nette

Assiette nette = montant des dépôts + indicateur brut de risque

où :

- dépôts = dépôts et autres fonds remboursables en **euros** exigibles en France (et DOM)
- indicateur brut de risque = 1/3 du portefeuille de crédit plafonné au montant des dépôts

1.2. L'indicateur synthétique de risque

L'indicateur synthétique de risque est la moyenne arithmétique de quatre critères :

- solvabilité,
- rentabilité d'exploitation,
- division des risques,
- transformation.

Tous ces critères sont évalués par une note de 1 à 3 (la note augmente avec le niveau de risque).

1.3. Le coefficient de risque

Le coefficient de risque est obtenu par conversion de l'indicateur synthétique de risque en un coefficient de variation par résolution du système linéaire suivant :

- 75 % ↔ indicateur synthétique de risque 1,
- 100 % ↔ indicateur synthétique de risque 2,
- 125 % ↔ indicateur synthétique de risque 3.

Soit l'équation coefficient de risque = 0,25 x indicateur synthétique de risque + 0,5.

1.4. Le montant net de risque et la part nette de risque

Le **montant net de risque** est obtenu en multipliant l'assiette nette par le coefficient de risque.

La **part nette de risque** d'un établissement de crédit est égale à son montant net de risque rapporté à la somme des montants nets de risque de tous les établissements de crédit adhérents.

1.5. Dernière étape

La contribution correspond à la **part nette de risque multipliée par le montant total à répartir**.

Certains établissements de crédit (récemment agréés, par exemple...) ne peuvent fournir les éléments de calcul nécessaires : **ils payent la cotisation minimale**, qui vient réduire le montant total à répartir entre les autres établissements de crédit. La cotisation minimale annuelle est de 4 000 euros.

1.6. Le cas des réseaux mutualistes

Les réseaux mutualistes ou coopératifs bénéficient d'un traitement particulier au sein du calcul des contributions, dans la mesure où ils sont évalués à **deux niveaux** :

- au niveau **global du réseau** pour calculer la contribution totale du réseau,
- au **niveau individuel** pour répartir la contribution réseau entre les différents affiliés dont chacun est adhérent du fonds de garantie en fonction de leurs risques respectifs.

L'objectif de ce traitement spécifique est de **considérer les réseaux** non pas comme un ensemble d'établissements de crédit mais **comme un seul établissement de crédit ayant plusieurs succursales**, comme c'est le cas, par exemple, pour les banques AFB ayant un réseau d'agences.

On évalue donc le réseau sur des chiffres agrégés pour l'ensemble des critères de calcul des contributions.

L'évaluation individuelle du risque sert de clef de répartition.

2. LES CRITÈRES D'ÉVALUATION DU RISQUE

2.1. Le critère de solvabilité

Il est mesuré par le niveau du ratio *tier 1* :

- **numérateur : fonds propres de base**¹ (ligne 121 des états 4008 ou 4009 C ou NC),
- **dénominateur : engagements pondérés** (ligne 760 des états 4008 C ou NC) ou exigences en fonds propres (ligne 182 des états 4009 C ou NC).

Niveau du ratio <i>tier 1</i>	Niveau du critère de solvabilité
≥ 9 % (resp ≥ 112,5)	1
≥ 6 % (resp ≥ 75) et < 9 % (resp < 112,5)	2
< 6 % (resp < 75)	3

2.2. Le critère de rentabilité d'exploitation

Il est exprimé par un coefficient d'exploitation :

- le numérateur comprend les frais généraux, les dotations aux amortissements sur immobilisations incorporelles et corporelles, les dotations nettes aux provisions sur immobilisations incorporelles et corporelles, déduction faite des charges refacturées ;
- le dénominateur reprend :
 - + le résultat d'exploitation bancaire
 - + les reprises nettes pour dépréciation des titres de placement
 - les intérêts sur créances douteuses
 - + les produits accessoires
 - + les charges refacturées dont sont déduites celles relatives aux éléments du numérateur
 - les produits rétrocédés
 - + les quotes-parts nettes sur opérations d'exploitation non bancaire faites en commun
 - + les quotes-parts nettes des frais du siège social

¹ Dont sont déduites, pour la part qui excède les fonds propres complémentaires, les participations et créances subordonnées telles que définies à l'article 6 du règlement n° 90-02 (on ajoute les lignes 136 ou 135 - 142 des états 4008 ou 4009 C ou NC si ce montant est inférieur à 0).

Niveau de coefficient d'exploitation	Niveau du critère de rentabilité d'exploitation
< 65 %	1
≥ 65 % et < 70 %	1,5
≥ 70 % et < 75 %	2
≥ 75 % et < 85 %	2,5
< 0 ou ≥ 85 %	3

2.3. Le critère de division des risques

Il compare la somme **des dix plus grands risques** non éligibles au refinancement par le système européen de banques centrales **aux fonds propres de base** de l'établissement de crédit.

Ce critère a été intégré pour la première fois au calcul réalisé au 31 décembre 2000.

Niveau des 10 plus grands risques	Niveau du critère de division des risques
< 30 % <i>tier 1</i>	1
< 60 % et ≥ 30 % <i>tier 1</i>	2
≥ 60 % <i>tier 1</i>	3

2.4. Le critère de transformation

Il est évalué à partir du ratio de transformation suivant :

- numérateur : différence entre les actifs et les passifs à plus d'un an,
- dénominateur : fonds propres.

Le ratio est calculé sur trois échéances consécutives, dont on fait la moyenne pour obtenir le critère.

Niveau du ratio de transformation	Niveau du critère de transformation
< 100 %	1
< 200 % et ≥ 100 %	2
≥ 200 %	3

Ce critère n'est considéré comme significatif que si les actifs et passifs à plus d'un an représentent plus de 20 % de l'activité bancaire.

3. MODALITÉS PRATIQUES

3.1. Échéances et pénalités

- La Commission bancaire doit impérativement effectuer les calculs des contributions pour le 25 mai et le 25 novembre (respectivement pour les échéances de juin et décembre).
- Si certains des **documents** nécessaires au calcul des différents critères sont **manquants ou erronés**, l'établissement de crédit se voit attribuer **une note 3** pour le ou les critères concernés, voire pour l'indicateur synthétique de risque.
- Si en raison de retards ou de lacunes dans la remise par les établissements de crédit des documents nécessaires au calcul de l'assiette des dépôts, **celle-ci ne peut être calculée**, l'assiette calculée à l'échéance précédente est majorée¹ de :
 - 10 % pour la fraction des dépôts < 3 milliards d'euros,
 - 5 % au-delà.

3.2. Traitements des cotisations et des certificats d'association dans les états remis à la Commission bancaire

Les **cotisations** sont enregistrées dans le compte de résultat au poste **V2P « Charges diverses d'exploitation bancaire »**.

Dans le cas où l'établissement de crédit **aura décidé de verser en dépôt de garantie** (article 6 du CRBF n° 99-06) la moitié de sa cotisation, celle-ci sera imputée au poste **E7H « Débiteurs divers »** de la situation et constituera une créance sur le fonds, l'autre moitié étant imputée au poste V2P.

Les **certificats d'association** sont normalement enregistrés au titre des « Autres immobilisations incorporelles d'exploitation ».

3.3. Cas des établissements de crédit quittant le fonds

Lorsque **la décision de retrait d'agrément** d'un établissement de crédit a pris effet, **le certificat d'association est remboursé**, au plus tard à la fin du mois où le retrait d'agrément a pris effet, **pour sa valeur nominale** et augmenté, le cas échéant, des intérêts courus jusqu'à la date de remboursement.

Cependant, depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 2000-07 au 1^{er} novembre 2000, **lorsque le retrait d'agrément est dû à l'absorption de l'établissement adhérent par un autre adhérent**, le produit du remboursement du certificat vient augmenter le montant du certificat de l'établissement absorbant.

¹ Sauf cas de **force majeure** où l'assiette des dépôts est alors la moyenne des trois assiettes précédentes.

Dans ce cas, la rémunération due n'est pas remboursée, mais le nouveau montant du certificat sert de fondement au calcul de la rémunération due à l'établissement absorbant à compter du début de l'année considérée.

Toutefois, si l'assiette des dépôts de l'établissement absorbé est nulle, le produit du remboursement de son certificat est versé à l'établissement absorbant.

Enfin, dans le cas d'une radiation à titre de sanction disciplinaire de la liste des établissements de crédit, le certificat d'association n'est pas remboursé et reste acquis au fonds.