



Ce que la garantie des dépôts peut et ne peut pas faire

La garantie des dépôts peut contribuer à la stabilité financière, mais seulement si son financement est adéquat et si d'autres garde-fous, dont un contrôle bancaire rigoureux, sont en place.

Ricki Tigert Helfer

DANS LA FABLE d'Ésope, «Le lièvre et la tortue», la tortue a relevé le défi lancé par le lièvre, qui se vantait de son invincibilité à la course. Il courait beaucoup plus vite qu'elle mais, après l'avoir tout de suite dépassée au sprint, il s'est arrêté pour faire un somme, confiant dans sa capacité de battre son adversaire. Mais, lorsqu'il s'est réveillé, la tortue, qui avait avancé lentement mais sûrement, était près de la ligne d'arrivée. Le lièvre n'a pu la rattraper et la tortue a gagné.

Un système de garantie des dépôts qui fonctionne bien est plus à l'image de la tortue que du lièvre. À première vue, sa mise en place a l'air facile et rapide : il suffit d'annoncer la garantie par l'État des dépôts bancaires. C'est exactement ce qu'ont fait certains pays, soucieux d'empêcher des retraits massifs pouvant causer la faillite de banques saines et de stabiliser un système bancaire fragilisé. Malheureusement, sans des fonds suffisants lui permettant de survivre à une grave crise financière et sans contrôle bancaire rigoureux, le système était voué à l'échec.

Le financement de la garantie des dépôts

Le financement doit être suffisant, cela va de soi. Ce qui est peut-être moins évident, c'est qu'il doit s'effectuer sous forme de primes versées par les banques participantes même si un prêt de l'État est nécessaire au financement des mises de fonds initiales. Cette approche a pour avantage, premièrement, d'assurer que la gestion financière du système sera opérée de façon responsable par l'organisme qui en est chargé et, deuxièmement, de garantir à celui-ci les fonds de roulement dont il a besoin pour régler rapidement les cas de faillite bancaire. L'attente d'une allocation de ces fonds par voie lé-

gislatif accroît fortement le coût de ce règlement, comme les États-Unis s'en sont aperçus pendant la crise du secteur de l'épargne et du crédit (années 80) et comme le Japon en fait l'expérience aujourd'hui. Troisièmement, le versement de primes incitera les banques participantes à suivre les opérations du système pour s'assurer qu'elles sont viables et financièrement réalisables.

D'après les résultats d'une enquête effectuée en 1996 par Gillian Garcia et Carl-Johan Lindgren, du FMI, une cinquantaine de pays membres de l'institution avait alors un système de garantie des dépôts, mais beaucoup ne se conformaient pas aux pratiques jugées les meilleures. Dans une étude ultérieure (1998), M^{me} Garcia voit dans ces pratiques un moyen de doter le système de compétences juridique et réglementaire, de conférer aux autorités de contrôle le pouvoir de prendre de promptes mesures correctives à l'encontre des institutions de dépôts en difficulté, de régler rapidement le cas des banques en faillite, de maintenir à un faible niveau les dépôts couverts par la garantie, de rendre obligatoire la participation des banques au système pour éviter une mauvaise sélection des adhérents, de rembourser rapidement les déposants, de moduler les primes en fonction des risques et d'assurer l'indépendance de l'organisme de garantie des dépôts.

Le dispositif de protection financière

Quoique essentielles au bon fonctionnement de la garantie des dépôts, ces pratiques ne sont pas suffisantes pour assurer la stabilité du système financier. La garantie des dépôts n'est qu'un élément du dispositif de protection financière qui existe dans de nombreux pays, en particulier les pays développés.

Ce dispositif de sécurité vise à assurer la stabilité du système financier en protégeant la fonction essentielle d'intermédiation financière des banques (qui est de mettre l'épargne au service de l'investissement et du développement économique) et leur rôle dans le système national de paiement. En général, il comporte, outre la garantie des dépôts, le guichet de prêts à court terme de la banque centrale, qui assure la liquidité des banques. Aux États-Unis, cette opération revêt deux formes : les prêts garantis du guichet d'escompte du Système fédéral de réserve, qui fournit aux banques solvables les fonds dont elles ont besoin en cas de difficultés de trésorerie à court terme, ainsi que des découverts à échéance encore plus courte destinés à assurer le bon fonctionnement du système de paiement. Le rôle de la garantie des dépôts est de stabiliser le système financier en cas de faillite bancaire en donnant aux déposants l'assurance qu'ils auront immédiatement accès à leurs fonds en pareille éventualité : ceux-ci seront ainsi moins incités à «se ruier» sur leur banque. Ce faisant, la garantie des dépôts peut empêcher la panique de gagner tout le système financier et de menacer les banques saines en même temps que les autres.

Parce que, dans leurs fonctions d'intermédiaires, les banques transforment les dépôts en créances illiquides, même les plus saines d'entre elles ne peuvent survivre à des retraits illimités et immédiats. L'Histoire a montré l'importance d'un mécanisme destiné à rassurer les déposants : entre le début de la Grande Dépression (octobre 1929) et la création de la FDIC, l'agence fédérale d'assurance des dépôts (fin 1933), 4.000 banques ont fait faillite aux États-Unis, mais 9 seulement en 1934.

Cependant, ces chiffres masquent des réalités plus complexes. Immédiatement après sa création, la FDIC a envoyé 4.000 inspecteurs sur le terrain pour déterminer si les banques remplissaient les conditions d'adhésion au fonds de garantie. Il a donc été reconnu dès le début que le système ne saurait fonctionner efficacement sans un contrôle bancaire adéquat.

En l'absence de contrôle bancaire rigoureux, il peut arriver que la banque centrale et le système de garantie des dépôts se trouvent amenés à apporter une aide financière à des institutions financières insolubles qui effectuent des opérations risquées susceptibles de nuire à la santé du système financier. Le contrôle prudentiel, sous forme d'inspections sur place ou sur pièces (communication régulière d'états financiers établis suivant les normes comptables internationalement reconnues), est le principal outil de surveillance des banques centrales et des fonds de garantie des dépôts et évite de confondre insolvabilité et problèmes de liquidité. Sans un contrôle prudentiel efficace, la garantie des dépôts et les autres composantes du dispositif ne font que protéger les banques imprudentes des pertes qu'elles pourraient autrement subir lorsqu'elles font des opérations risquées sur leurs actifs dans leur recherche de profits élevés.

Pour mettre en place un contrôle bancaire efficace, un pays doit en avoir la volonté politique, et le désir de gagner en crédibilité sur les marchés financiers internationaux en est généralement une puissante motivation. Il doit également bénéficier des services d'experts ayant reçu une formation dans ce domaine. Cette formation peut être obtenue auprès de diverses organisations de pays développés ainsi que d'institutions financières internationales. Fait encore plus important, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a

mis au point des directives — Les Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace — dont peuvent s'aider les pays qui cherchent à exercer un contrôle prudentiel efficace. Par ailleurs, en 1988, le Comité de Bâle a établi des normes de fonds propres pondérés en fonction des risques qui fixent le minimum de fonds propres pour les banques opérant sur les marchés financiers internationaux.

Les normes de fonds propres sont l'élément vital d'un contrôle prudentiel efficace. Un niveau élevé de fonds propres fournit un volant de sécurité et accroît les coûts de la spéculation et des comportements à risque parce que les investisseurs ont davantage à perdre en cas de faillite bancaire. Il ne faut pas oublier toutefois que, s'ils jouent un rôle essentiel, les fonds propres ne peuvent en soi empêcher la faillite d'une banque. Ils peuvent être rapidement absorbés par les actifs douteux. En outre, le risque de faillite est plus grand pour les nouvelles banques qui n'ont pas établi d'antécédents et dont les gestionnaires manquent d'expérience que pour les banques solidement implantées; les banques opérant dans une économie en transition ou en développement sans expérience du marché sont encore plus exposées à ce risque. Les normes du Comité de Bâle s'appliquent aux banques des pays développés qui ont de l'expérience et effectuent des opérations internationales; le Comité a précisé que le niveau de fonds propres doit être sensiblement plus élevé pour les autres banques.

L'aléa moral

Cependant, quels que soient le degré d'efficacité du contrôle bancaire ou le niveau fixé pour les normes de fonds propres, il n'y a pas de doute que les éléments d'un dispositif de sécurité national, parmi lesquels le guichet d'escompte à court terme et la garantie des dépôts, présentent un danger très réel : ils peuvent créer des distorsions sur le marché en réduisant le risque de pertes lié à la prise de mauvaises décisions, c'est-à-dire évoquer le spectre de l'aléa moral.

L'aléa moral est une expression que les économistes utilisent pour désigner tout ce qui encourage les grandes institutions financières à prendre des risques (garantie ou subvention de l'État, par exemple) en partant du principe qu'elles recueilleront le fruit de l'opération tout en étant protégées des pertes éventuelles. Le soutien à une institution financière insoluble crée, à n'en pas douter, un aléa moral, mais, même lorsque l'institution en difficulté est solvable, le risque moral est à craindre si l'institution est protégée des réalités du marché. Au niveau de la conception et de l'application du dispositif de sécurité, il importe de trouver un équilibre entre deux objectifs rivaux : assurer la stabilité du système financier lorsque se posent des problèmes de liquidité ou d'insolvabilité tout en réduisant au minimum l'aléa moral.

Le dispositif peut limiter fortement le risque moral s'il est conçu de manière à permettre au marché de sanctionner les preneurs de risques en laissant couler les institutions financières insolubles et en imposant des coûts aux institutions qui sont au bord de la faillite. Pour ces dernières, la solution pourrait consister tout simplement à appliquer des taux d'intérêt élevés aux apports de liquidités à court terme. Dans le premier cas, toutefois, des pays de diverses régions du monde ont souvent essayé de sauver les institutions qu'ils jugeaient «trop grandes pour qu'on les laisse faire faillite» afin de prévenir des

problèmes systémiques. Un équilibre raisonnable entre aléa moral et stabilité financière permettrait de limiter les exceptions aux faillites qui posent un risque systémique tout en laissant le marché sanctionner les comportements imprudents. Il faut donc en général laisser les banques insolubles faire faillite et, si une banque a besoin d'aide pour rester ouverte, ses actionnaires devraient perdre leurs mises de fonds. Cet équilibre assure que, en règle générale, le dispositif de sécurité est un filet qui ne retient pas les institutions insolubles et n'offre pas une planche de salut qui les empêche de couler.

Aux États-Unis, la crainte de créer un risque moral a joué un rôle important dans la réaction des législateurs à la crise traversée par les établissements bancaires et les institutions d'épargne entre 1982 et 1994. Les premiers comptaient à eux seuls 1.617 banques, qui ont fait faillite ou sont restées ouvertes grâce à l'appui de la FDIC. Le Congrès a remis en cause les approches adoptées par les autorités de contrôle financier face à la crise. Il a été reproché à la Réserve fédérale d'avoir aidé, par son guichet d'escompte, trop de banques qui étaient ou sont devenues insolubles, et à la FDIC d'avoir fourni son soutien aux banques insolubles et de leur avoir permis de rester ouvertes. D'autres organismes de contrôle ont été accusés de ne pas avoir fermé à temps les banques, avant que leurs fonds propres ne soient épuisés, et d'ajouter ainsi aux coûts du règlement des faillites bancaires.

Face à ces critiques, le Congrès a promulgué une législation limitant l'aléa moral. Le Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act (FIDICIA), qui est entré en vigueur en 1991, a réduit le pouvoir discrétionnaire de la Réserve fédérale dans l'utilisation de son guichet d'escompte en la limitant aux banques en difficulté qui ont des chances de surmonter leurs problèmes de liquidité; la FDIC est en outre tenue de régler les faillites bancaires en employant la méthode qui entraîne le «moindre coût» pour le fonds de garantie des dépôts. Son pouvoir de venir en aide aux banques insolubles a ainsi été réduit. La FDIC est également tenue de fixer en fonction des risques les primes à verser par les banques pour la garantie des dépôts, ce qu'elle a fait en 1992.

En outre, le Congrès a fortement réduit la marge de manœuvre dont disposaient la FDIC et la Réserve fédérale pour appliquer le principe de renflouement des banques «trop grandes pour qu'on les laisse faire faillite». Il a aussi donné l'ordre aux autorités fédérales de contrôle des banques et institutions d'épargne de s'attaquer, par une «prompte action corrective», aux problèmes des institutions financières en difficulté couvertes par la garantie : seront soumises à des normes de fonds propres et à un contrôle plus rigoureux les institutions qui n'ont pas respecté les seuils progressifs fixés. Pour empêcher que le fonds de garantie des dépôts et, éventuellement, les contribuables américains ne subissent des pertes, le Congrès a encouragé les autorités fédérales de contrôle à fermer les institutions financières au bord de la faillite même si elles ont jusqu'à 2 % d'actifs corporels.



M^{me} Ricki Tigert Helfer, chercheuse non résidente à la Brookings Institution, à Washington, a occupé le poste de Présidente-Directrice générale de la Federal Deposit Insurance Corporation de 1994 à 1997.

Le FIDICIA visait à limiter le risque moral dans le fonctionnement du système bancaire tout en assurant sa stabilité en période de crise financière, mais son principal objectif était de réduire l'aléa moral. Il s'agit aujourd'hui de savoir si cette loi n'a pas trop favorisé ce dernier objectif au détriment de la stabilité financière. Sur la base de l'expérience récente, la réponse à cette question est «non». Par exemple, il est clair qu'avec la méthode du «moindre coût», un nombre plus grand de banques seront fermées, parce que la FDIC ne sera généralement pas en mesure d'opter pour une solution plus coûteuse, qui est de d'indemniser les banques saines pour l'acquisition de banques insolubles et de protéger ainsi tous les déposants, assurés ou non. Si elle risque d'accroître la possibilité qu'une récession ait de plus vastes répercussions sur les petites communautés, cette méthode pourrait en même temps réduire la probabilité de faillites bancaires en réduisant l'aléa moral.

Il ressort de l'étude de base effectuée par la FDIC en 1997 sur les causes des faillites bancaires pendant la dernière crise traversée par les

États-Unis, *History of the Eighties: Lessons for the Future*, que, entre la fin de 1992, date d'entrée en application de la méthode du «moindre coût», et 1995, les déposants non assurés n'étaient pas protégés dans 63 % des cas de faillites bancaires, contre 19 % seulement entre 1986 et 1991. Cette méthode est donc susceptible de réduire le risque moral de la garantie des dépôts en encourageant les gros créanciers et déposants non assurés à prêter une plus grande attention à la conduite et à la situation des banques auxquelles ils ont affaire. En effet, ce sont eux qui sont plus en mesure que les petits déposants de connaître les risques qu'ils prennent lorsqu'ils traitent avec une banque imprudente ou opérant en pleine récession. Par ailleurs, les gestionnaires des institutions financières seront à la longue plus enclins à assurer une meilleure gestion des risques, sachant qu'ils pourraient perdre leur emploi et les fonds placés dans la banque si celle-ci fait faillite. Enfin, les ponctions sur les fonds propres en cas de faillite, pratique généralement suivie par la FDIC, ajoutent au degré de discipline du marché que la méthode du «moindre coût» impose.

La FDIC a constaté que la «prompte action corrective» peut avoir pour effet d'accroître le nombre des banques fermées qui auraient pu être sauvées. Analysant les cas de faillites bancaires entre 1980 et 1992, la FDIC a trouvé que 143 banques, dotées de 11 milliards d'actifs, n'ont pas fait faillite mais auraient pu être fermées après 1992 à cause de la règle des 2 % d'actifs corporels. Certes, le maintien en activité de ces banques pourrait accroître l'instabilité du système financier en situation de crise, mais les 11 milliards d'actifs ne représentaient qu'un faible pourcentage du total (un peu plus de 206 milliards de dollars) des actifs de toutes les banques qui ont fait faillite pendant la période.

Par contre, la FDIC a constaté également que, en application de la règle des 2 %, 343 banques qui ont fait faillite auraient probablement été fermées plus tôt qu'elles ne l'ont été pendant la crise. La règle des 2 % sert donc aussi à prévenir

les pertes en permettant la fermeture anticipée des banques en faillite. En outre, autoriser la fermeture des banques ayant un niveau positif de fonds propres lorsqu'elles sont au bord de la faillite aura en toute probabilité pour effet d'accroître la discipline du marché au sein du système bancaire.

Les leçons pour les pays en développement

Pour les pays qui envisagent de mettre en place un système de garantie des dépôts, ou de réformer le système en vigueur, il est évident que cette garantie ne peut à elle seule accroître la stabilité financière. Sans un contrôle bancaire efficace, c'est-à-dire des normes de fonds propres rigoureuses et des mécanismes dans lesquels le marché joue un rôle en imposant sa discipline aux participants au système, la garantie des dépôts et les autres éléments du dispositif de protection financière seront sans effet et accroîtront les coûts et les difficultés liés à la résolution d'une crise. Les mécanismes permettant de renforcer la discipline du marché consistent notamment à limiter la protection aux petits épargnants dans les pays en développement, à rembourser en dernier lieu les gros créanciers et déposants non assurés et à faire subir aux actionnaires la perte de leurs mises de fonds en cas de faillite bancaire.

Malheureusement, ce genre de réformes législatives ne servira à rien si les gouvernements des pays à marché émergent continuent à accorder, selon les besoins, d'amples garanties de soutien aux participants du marché lorsque le système financier commence à s'essouffler, ou si les institutions financières internationales encouragent ce soutien, persuadées, à tort, qu'elles pourront ainsi assurer la stabilité, ce qui ne fut pas le cas lors de la crise asiatique. Pareilles mesures accroissent le risque moral sans renforcer la stabilité du système. Certes, on risque, en laissant les banques insolubles faire faillite, d'accroître l'instabilité à court terme, mais cette solution offre, pour le moyen à long terme, la perspective d'une discipline du marché qui devrait affermir et stabiliser à la longue le système financier.

Pour les pays qu'effleure l'idée de créer un système de garantie des dépôts, cette description du rôle limité que la garantie peut jouer dans le renforcement de la stabilité financière en l'absence d'un contrôle bancaire rigoureux et de mécanismes visant à limiter le risque moral peut être décourageante, et cela a probablement du bon. Comme la tortue de la fable, les pays doivent avancer lentement. S'ils se pressent d'instituer cette garantie sans l'accompagner des dispositifs réglementaires et financiers nécessaires et de la discipline du marché, ils risquent de s'apercevoir qu'ils ont donné un chèque en blanc pour couvrir les pertes financières. Cela ne peut qu'affaiblir leurs économies et fortement favoriser la création d'un aléa moral qui intensifiera la prise de risques et les problèmes systémiques tout en aggravant les difficultés à résoudre la prochaine crise. Ces nouvelles ne semblent peut-être pas encourageantes, mais elles sont plus faciles à «digérer» que la faillite d'un fonds de garantie des dépôts ou l'épuisement du Trésor national. **F&D**

L'article s'inspire d'un discours prononcé le 9 septembre 1998 par l'auteur à la Conférence internationale sur la garantie des dépôts organisée par la FDIC et tenue à Washington.

Références bibliographiques :

Gillian Garcia et Carl-Johan Lindgren, «Deposit Insurance and Crisis Management», 1996, étude pratique n° 96/3 (document non publié; pour l'obtenir, s'adresser au Département de la monnaie et des changes du FMI.)

Gillian Garcia, «Deposit Insurance» dans Preventing Banking Crises: Lessons from Recent Global Bank Failures, compte rendu d'une conférence organisée par la Banque fédérale de réserve de Chicago et la Banque mondiale, publié sous la direction de Gerard Caprio, Jr., et al. (Washington, Banque mondiale, 1998).

U.S. Federal Deposit Insurance Corporation, History of the Eighties: Lessons for the Future (Washington, 1997).



6th International Training Program on Utility Regulation and Strategy

June 14-25, 1999—Gainesville, Florida USA

“This course puts the most important regulatory issues in perspective and provides an excellent background for present and future regulators.” – Utility Regulator

This premier program has trained over 400 utility regulators and managers from 85 countries in best practices for:

- Market Reform and Regulation of Network Industries
- Principles and Application of Incentive Regulation
- Managing the Introduction of Competition *in* and *for* the Market
- Managing the Regulatory Process
- Financial Analysis for Utility Regulation
- Non-Price Aspects of Utility Regulation
- Rate Structure

For more information about the course and how to apply, please visit our website at:

<http://www.cba.ufl.edu/eco/purc> or contact us by phone: 352-392-6148 or fax: 352-392-7796