

Importance et perspectives des systèmes de garantie mutuelle



Thomas Hartmann-Wendels
Department of Banking
University of Cologne
hartmann-wendels@wiso.uni-koeln.de



Manfred Jäger-Ambrożewicz
Cologne Institute for Economic Research
jaeger@iwkoeln.de

Nota : ce rapport a été commandé et financé par la Fédération nationale des banques populaires et banques Raiffeisen (BVR, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken).

Plan :

- 1. Introduction et développement synthétique**
- 2. Réflexions générales sur les dépôts et la garantie des dépôts**
- 3. Raisons justifiant l'existence du réseau coopératif des banques populaires (*Volksbanken*) et banques Raiffeisen**
 - 3.1 Présentation du Groupement financier (*Finanzverbund*) coopératif**
 - 3.2 Avantages du Groupement financier**
 - 3.2.1 Le Groupement financier : une forme particulière de coopération inter-entreprises**
 - 3.2.2 Centralisation ou décentralisation des pouvoirs de décision ?**
 - 3.2.3 Allocation des risques et système de responsabilité mutuelle**
- 4. La garantie mutuelle : une composante du réseau coopératif**
 - 4.1 Importance du système de garantie mutuelle pour le groupement financier**
 - 4.2 Critères pour la création d'un système de garantie**
 - 4.3 La structure de garantie de la Fédération nationale des banques populaires et banques Raiffeisen allemandes**
 - 4.3.1 Mode de fonctionnement du système de garantie mutuelle du groupement coopératif**
 - 4.3.2 Un système de cotisation en fonction des risques**
 - 4.3.3 Les moyens d'intervention de la structure de garantie**
 - 4.3.3.1 Identification des établissements menacés**
 - 4.3.3.2 Pré-information**
 - 4.3.3.3 Information**
 - 4.3.3.4 Prévention**
 - 4.3.3.5 Mesures de redressement**
 - 4.3.3 Gouvernance de la structure de garantie**

- 4.4 Évaluation de la structure de garantie de la Fédération nationale des banques populaires et banques Raiffeisen allemandes**
 - 4.5 Mérites du système de garantie mutuelle comparé aux *Principes fondamentaux en vue de l'établissement de systèmes efficaces d'assurance-dépôts***
- 5. Évaluation ordo-économique de la proposition de directive de la Commission européenne**
- 5.1 Contexte de la proposition de directive**
 - 5.2 Présentation rapide de la proposition de la Commission**
 - 5.3 Remarques générales concernant la proposition de directive**
 - 5.4 Équivalence du système de garantie mutuelle des banques du Groupement et du système de garantie des dépôts**
 - 5.5 Conflits entre la solution appliquée par le Groupement et la proposition de la Commission**

Conclusions

Les conclusions tirées dans ce rapport sur la base de l'analyse, peuvent être résumées en six propositions :

1. Le système de réseau coopératif mis en œuvre par le Groupement financier (VR-Verbund) est une forme d'organisation pérenne. Nous définissons le Groupement comme un type d'organisation particulier associant des éléments qui empruntent à la fois à la centralisation – comme dans les grands groupes –, au franchisage et à l'alliance stratégique entre banques juridiquement indépendantes. Les banques du Groupement sont des établissements distincts juridiquement et financièrement, mais liés par un principe de solidarité du fait du système de responsabilité mutuelle. Le Groupement financier coopératif allemand est désigné ci-après par l'abréviation de « Groupement ». Il est constitué des banques coopératives - banques populaires et banques Raiffeisen pour la plupart -, des deux établissements centraux et de nombreuses autres structures parmi lesquelles des établissements de crédit hypothécaire, Bausparkasse Schwäbisch Hall, la société d'investissement Union Investment, R+V Versicherung et la Fédération nationale des banques populaires et banques Raiffeisen (BVR).

2. Le système de garantie mutuelle inter-établissements est une composante essentielle du Groupement. Les établissements locaux affiliés au Groupement appliquent une démarche commerciale semblable, en conséquence de quoi le Groupement est perçu comme une marque à part entière. Lorsqu'un établissement est en difficulté, il y a un risque accru de voir les déposants des autres banques du Groupement perdre confiance dans la sûreté de leurs dépôts. Pour protéger la marque Banques populaires et banques Raiffeisen, garantir les dépôts n'est par conséquent pas suffisant. Il faut par ailleurs un dispositif de garantie mutuelle ayant pour finalité de redonner à un établissement connaissant des difficultés économiques une orientation viable et de rétablir sa rentabilité sur le long terme. Par une action de prévention et de redressement, le système de garantie peut manifester sa capacité à agir dans un cas particulier et susciter ainsi la confiance dans la solidité de l'ensemble.

3. Le dispositif de garantie mutuelle inter-établissements offre la promesse d'une sécurité substantielle qui va au-delà d'une simple garantie des dépôts. Nous concluons que ce dispositif, tel qu'il est mis en place par la Fédération nationale des banques populaires et banques Raiffeisen (BVR), est en mesure de remplir cette promesse de manière crédible. En dépit de performances supérieures en termes de sécurité, ce mécanisme nécessite moins de moyens que ne le ferait un système de garantie des dépôts. La dotation en fonds de la structure de garantie mutuelle est subordonnée à trois spécificités du système de responsabilité mutuelle : 1°) La protection des établissements fonctionne sur un mode préventif, c'est-à-dire que les risques de déséquilibre économique doivent être détectés le plus tôt possible et immédiatement endigués grâce à un système de

mesures d'intensité progressive. Cela permet aussi de lutter efficacement contre le risque d'aléa moral. Le système de garantie mutuelle dispose des instruments nécessaires pour dépister les risques, et de moyens d'intervention adaptés. La responsabilité mutuelle assure la compatibilité de ce mécanisme de régulation interne de grande envergure avec les pratiques de contrôle mutuel des établissements affiliés. Une intervention rapide a pour effet d'empêcher les évolutions indésirables de se transformer en désordres graves obligeant à engager des fonds considérables pour assurer la protection des déposants. 2°) Le réseau coopératif engagé dans le système de responsabilité mutuelle comprend, à quelques rares exceptions près, des établissements de taille relativement petite. Grâce à cette structure granulaire, il bénéficie d'effets de diversification des risques, c'est-à-dire que la probabilité de pertes inopinées doit être considérée comme relativement faible et que ces pertes pourraient, selon toute vraisemblance, être prises en charge par un fond de réserve approprié. 3°) Les dépôts et le crédit sont depuis toujours le métier principal des coopératives locales. Ce domaine constitue pour les banques coopératives une base solide sur laquelle elles peuvent mener leurs activités. Il est donc exclu qu'une absence de projet économique les conduise à prendre des risques excessifs.

4. Le système de garantie mutuelle du Groupement équivaut, du point de vue (a) de sa conception, (b) de son fonctionnement actuel et (c) des aspects de déontologie, à un système de garantie des dépôts bien conçu, considéré selon les critères de (1°) sûreté des dépôts, (2°) stabilité du système financier et (3°) compatibilité avec les règles de la concurrence.

Ce jugement d'identité de valeur se fonde essentiellement sur les spécificités des banques du Groupement coopératif et sur la mise en pratique du système de garantie mutuelle en son sein. L'observation des faits a fait apparaître que le BVR a toujours pu atteindre ses objectifs sans recourir à l'aide des pouvoirs publics. Le système de garantie mutuel du Groupement est en outre resté stable pendant la crise des marchés financiers. Pour que l'on puisse parler d'identité de valeur, il faut que les objectifs (1) et (2) soient atteints à un niveau raisonnable et à des coûts acceptables (en particulier d'un point de vue macroéconomique), sans distorsion de concurrence. Les coûts deviendraient notamment inacceptables dans l'hypothèse d'un accroissement, lui aussi inacceptable, de l'aléa moral. Pour que les systèmes soient de même valeur, il faut que les trois conditions suivantes soient remplies : 1°) La pérennité de l'établissement n'est assurée que s'il dispose d'un projet commercial viable à l'issue de son redressement. (2) La structure de garantie mutuelle peut détecter les difficultés à un stade précoce et possède les compétences et les moyens nécessaires pour une restructuration ou un plan de redressement. (3) Il est de l'intérêt des autres banques du Groupement de s'engager en faveur de la survie de l'établissement en difficulté. De notre point de vue, le système de garantie mutuelle mis en œuvre par le Groupement remplit ces trois critères.

5. Le système de garantie du Groupement coopératif comporte trois aspects cruciaux exigeant une attention particulière : la concentration des risques, la rentabilité et la déontologie. Bien qu'il ne s'agisse pas, de notre point de vue,

de problèmes aigus, ils doivent néanmoins bénéficier d'une attention particulière et suivie de la part des banques locales (celles-ci détenant la majorité des voix au sein du Groupement), des organismes de tutelle (*BaFin* et *Bundesbank*) et de la Fédération nationale des banques populaires et banques Raiffeisen allemandes. Nous estimons toutefois que des mesures de régulation de type législatif ne sont pas nécessaires, ni actuellement, ni dans un avenir proche.

5.1 La DZ-Bank et la WGZ-Bank possèdent deux caractéristiques problématiques pour la structure de garantie mutuelle : leur taille importante ainsi que leurs activités, qui les distinguent nettement des banques locales (il s'agit là d'une différence normale due aux fonctions spécifiques qui sont les leurs). Bien qu'il faille se garder de négliger cet aspect, on peut néanmoins souligner que la concentration des risques dans le Groupement induite par les établissements centraux, n'atteint pas un niveau important, si l'on compare à celle d'autres groupes bancaires. En outre, son existence n'est pas non plus ce qui distingue un système de garantie mutuelle d'un simple dispositif de garantie des dépôts. Il faut par ailleurs tenir compte du fait que les établissements locaux, qui détiennent la majorité des voix dans le Groupement, exercent un contrôle sur les établissements centraux, dont ils sont sociétaires, si bien que le problème de la concentration des risques n'est pas laissé sans réponse.

5.2 Toute baisse de rentabilité du Groupement due à la pression concurrentielle porterait atteinte au fonctionnement et à la pérennité du système de garantie mutuelle. Des problèmes de rentabilité et de coûts de grande ampleur au sein du réseau pourraient empêcher la structure de garantie de remplir correctement ses fonctions et créeraient ainsi un risque aigu d'aléa moral. La rentabilité doit par conséquent bénéficier d'une attention particulière et suivie de la part des banques locales, des organismes de tutelle (*BaFin* et *Bundesbank*) et de la Fédération nationale des banques populaires et banques Raiffeisen allemandes.

5.3 Nous considérons que du point de vue de (a) sa conception, (b) son fonctionnement actuel et (c) des questions de déontologie, le mécanisme de régulation interne apporte une réponse adaptée à l'aléa moral induit par le système de garantie mutuelle. La déontologie des personnes et des organismes chargés d'exécuter la régulation interne destinée à éviter l'aléa moral doit être soumise à une attention particulière et suivie de la part des banques locales (celles-ci détenant la majorité des voix au sein du Groupement), des organismes de tutelle (*BaFin* et *Bundesbank*) et de la Fédération nationale des banques populaires et banques Raiffeisen allemandes.

6. La directive européenne proposée constitue une atteinte injustifiée et de surcroît malheureuse à la liberté contractuelle. Elle inflige aux banques populaires et coopératives un « dommage collatéral ». La Commission européenne considère manifestement (jusqu'à ce jour) que les normes de sécurité concernant les dépôts collectés doivent être soustraites au principe de subsidiarité,

sous peine de fausser la décision des déposants. Nous ne contestons pas que des externalités géographiques puissent se produire - et se soient effectivement produites - dans l'Union européenne et sur le marché financier intégré en particulier. Nous estimons toutefois qu'il est outrancier et injustifié sur le fond de réagir de manière totalement indifférenciée, par une harmonisation maximale, à un problème potentiellement d'importance. La Commission affirme : « Dans les périodes de stabilité, la variation du montant des garanties est susceptible d'inciter le déposant à choisir non le produit le plus adapté à sa situation, mais la couverture la plus élevée. » Il s'agit là d'un argument fondamentalement insuffisant, le niveau de garantie étant l'une des principales caractéristiques du produit le mieux adapté ! Nous ne contestons pas ici la possibilité d'une distorsion de concurrence. Le fait pour des gouvernements de permettre à des groupes bancaires de faire des promesses que ceux-ci ne seront pas en mesure de tenir correctement, constitue en fin de compte une quasi-complicité. Une telle situation risque d'engendrer une course aux promesses mirobolantes, à laquelle aucun pays ne pourra réellement se soustraire. Nous estimons par conséquent qu'il est parfaitement légitime de vouloir contrôler et réguler au niveau européen les promesses de garantie ayant pour effet de fausser la concurrence.

Ainsi, il est fondamentalement **illégitime** que des banques pratiquant une stratégie commerciale **risquée** soient membres d'une structure de garantie donnant des assurances de sécurité **substantielles**. Il est par contre légitime, lorsque des groupes bancaires font le choix d'une régulation interne définissant des démarches commerciales conservatrices, de permettre à ces établissements, qui sont réellement plus sûrs, de donner d'autres assurances de garantie, à plus forte raison lorsque ces garanties sont fondées uniquement sur des fonds privés.

1 Introduction et développement synthétique

Ce rapport a été rédigé dans le contexte de la :

- crise des marchés financiers 2007-2010 et
- du projet de la Commission européenne relatif à l'harmonisation de la garantie des dépôts dans l'Union.

Il a été commandé par la Fédération nationale des banques populaires et banques Raiffeisen (BVR, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken), avec mission de mettre plus particulièrement en valeur l'organisation institutionnelle et la pérennité du système de garantie des dépôts de ces banques, qui découlent du dispositif de garantie mutuelle des établissements affiliés. Le rapport est, dans cette optique, structuré en trois parties :

- Les auteurs considèrent qu'on ne peut appréhender les systèmes de garantie des dépôts et de garantie mutuelle sans une compréhension approfondie des mécanismes économiques qui régissent le contrat de dépôt. Pour cette raison, l'analyse du système de garantie mutuelle des banques populaires et coopératives est précédée d'un examen détaillé de ce contrat. Il apparaît que ce dernier donne prise à des mesures de régulation qui ont conduit, dans toutes les économies développées, à l'instauration de systèmes de garantie des dépôts et à la mise en place d'une réglementation. Pour être pertinentes, ces réflexions touchant à la régulation économique nécessitent elles aussi une analyse du contrat de dépôt qui lie les banques aux déposants.
- Aux chapitres 3 et 4, nous mettons en valeur la structure du réseau des banques populaires et banques Raiffeisen ainsi que l'organisation institutionnelle du système de garantie mutuelle des banques affiliées au Groupement financier coopératif (dénommé par abréviation le Groupement). Celui-ci est constitué des banques coopératives allemandes - banques populaires et banques Raiffeisen pour la plupart -, des deux établissements centraux et de nombreuses autres structures parmi lesquelles des établissements de crédit hypothécaire, Bausparkasse Schwäbisch Hall, la société d'investissement Union Investment, R+V Versicherung et la Fédération nationale des banques populaires et banques Raiffeisen (BVR). Nous appréhendons le Groupement, qui constitue un réseau d'établissements juridiquement indépendants, comme une structure particulière ayant fait ses preuves et apportant la solution à un problème complexe d'organisation des entreprises. Solidarité, mais dans l'indépendance : le Groupement est, en termes d'organisation, l'option de rechange au groupe ou « konzern ». Pour finir, nous affirmons que le système de responsabilité mutuelle est une composante logique du Groupement. Il est de notre point de vue peu probable que ce dernier soit un modèle économique

pérenne sans garantie mutuelle ; en tout état de cause, un changement substantiel du dispositif de garantie mutuelle par la voie de la régulation, devra être considéré comme une atteinte considérable à la liberté contractuelle. Nous mettons également en valeur l'organisation particulière du dispositif de garantie mutuelle par la structure de garantie du BVR (BVR-SE).

- Au chapitre 5, nous exposons les raisons pour lesquelles nous considérons la proposition de directive de la Commission comme un excès de réglementation. La Commission européenne considère manifestement que les normes de sécurité concernant les dépôts collectés doivent être soustraites au principe de subsidiarité, sous peine de fausser la décision des déposants. Nous ne contestons pas que des externalités géographiques puissent se produire dans l'Union européenne et sur le marché financier intégré en particulier, et qu'elles puissent justifier certains efforts de régulation. Cela est notamment le cas lorsque les mesures prises par un pays ont des effets sur l'économie des autres États membres et que ces effets ne sont pas internalisés au niveau des contrats ou des prix. Nous estimons toutefois qu'il est outrancier et injustifié sur le fond de réagir de manière totalement indifférenciée, par une harmonisation maximale, à un problème potentiellement d'importance.

Les points évoqués ci-dessus sont explicités succinctement dans cette introduction, qui fait également office de synthèse. L'analyse détaillée figure dans les chapitres suivants.

Le contrat de dépôt fait partie des champs d'activité propres au secteur bancaire. Pour cette raison, il convient d'expliquer au préalable pourquoi cette institution est précisément localisée chez les banques. Selon l'opinion dominante, ces dernières, en collectant les dépôts, ce qui leur permet de financer l'octroi de crédits, et en assurant les services de transaction liés aux dépôts, créent une valeur économique. Cela n'est pas une vérité absolue, dans la mesure où les investissements peuvent également, d'une manière générale, être financés autrement que par un crédit bancaire assis sur des dépôts. Il en va de même pour le lien entre ce mode de financement particulier et le service des opérations de paiement. Nous explicitons au point 2 l'affirmation suivante : *l'association entre collecte des dépôts et service d'opérations de paiement est avantageuse pour l'économie dans son ensemble.*

Cependant, tant la recherche historique que des considérations de principe donnent à penser que cette association n'est pas stable sous toutes ses formes. Il existe effectivement de nombreux exemples de paniques bancaires ayant causé un préjudice économique aux déposants. Les ruées aux guichets ont également provoqué des dégâts considérables au plan macroéconomique. La logique, tout autant que l'expérience, commande par conséquent la création de systèmes de garantie des dépôts. Ces dispositifs peuvent se justifier d'une part par l'assistance

que l'État ou la collectivité doivent aux personnes économiquement défavorisées (fonction de protection). D'autre part, l'avantage économique de l'association mentionnée plus haut parle aussi en faveur de la mise en place de systèmes de garantie des dépôts bancaires. Si ces derniers n'avaient une telle utilité économique, la fonction de protection pourrait, sans grand inconvénient, être assurée d'une autre manière que par une garantie. Nous affirmons par conséquent : *en raison des risques d'instabilité et de préjudice aux dépens des défavorisés, la mise en place de structures de protection des dépôts constitue une réponse adaptée permettant d'atteindre sécurité, stabilité et efficacité.*

Le progrès réalisé en matière de sécurité s'accompagne cependant d'un inconvénient : les assurances incitent à l'aléa moral. Le client qui sait pouvoir compter sur la sécurité absolue de ses dépôts aura très peu de raisons de choisir une banque solide. Cela, à son tour, incite les banques à poursuivre une politique commerciale plus risquée, ou permet à celles ayant un projet économique déficient d'attirer les dépôts. Dans des conditions de marché idéales, l'accroissement des risques irait de pair avec une augmentation des coûts de refinancement ou avec le retrait immédiat des dépôts. Lorsque le marché n'internalise pas la prise de risques par le biais des prix et que les autres mécanismes de sanction se révèlent eux aussi inopérants, il peut arriver que les banques - notamment celles qui sont déjà ébranlées - prennent des risques trop importants, au lieu de tenter par exemple une restructuration. Ces réflexions sont étayées à la fois par des arguments de principe et par des faits historiques. Il faut donc savoir que *la garantie des dépôts entraîne des effets de distorsion.*

En conclusion, nous pouvons affirmer : *les systèmes de garantie des dépôts bien conçus prennent en compte ce problème, c'est-à-dire qu'ils essayent d'internaliser la prise de risques au moyen de cotisations fixées en fonction des risques, et qu'ils ont également recours aux instruments de contrôle et de régulation.*

Le deuxième chapitre dégage de manière synthétique les propositions suivantes, appuyées sur des arguments économiques et historiques :

1. L'association entre collecte des dépôts et service d'opérations de paiement est avantageuse pour l'économie dans son ensemble.
2. En raison des risques d'instabilité et de préjudice aux dépens des défavorisés, la mise en place de structures de protection des dépôts constitue une réponse adaptée permettant d'atteindre sécurité, stabilité et efficacité.
3. La garantie des dépôts entraîne des effets de distorsion.
4. Les systèmes de garantie des dépôts bien conçus prennent en compte ce problème, c'est-à-dire qu'ils essayent d'internaliser la prise de risques au moyen de cotisations fixées en fonction des risques, et qu'ils ont également recours aux instruments de contrôle et de régulation.

Les chapitres 3 et 4 traitent tout d'abord du choix du groupement comme type d'organisation pour les banques populaires et banques Raiffeisen, puis du système de garantie mutuelle mis en œuvre au sein de ce réseau. Nous définissons le Groupement comme un type d'organisation particulier associant des éléments qui empruntent à la fois à la centralisation – comme dans les grands groupes –, au franchisage et à l'alliance stratégique entre banques juridiquement indépendantes. Les banques populaires et banques Raiffeisen sont des entreprises distinctes juridiquement et commercialement. Constituées en réseau, elles agissent cependant à la façon d'un groupe homogène. Au troisième chapitre, nous avançons la proposition suivante : *le réseau des banques populaires et banques Raiffeisen est un type d'organisation particulier, qui a fait ses preuves et produit pour l'essentiel quatre effets :*

1. Il permet de positionner une marque unique perçue comme un gage de qualité.
2. L'utilisation commune d'outils de gestion des risques, tels le contrôle de gestion et la notation propres au Groupement, ainsi que la commercialisation commune (marketing, etc.), engendre des effets de synergie.
3. Le groupement permet une meilleure diversification des risques, d'une part grâce à l'utilisation de méthodes modernes de gestion des risques dont le développement serait trop coûteux pour un seul établissement, d'autre part grâce au transfert des risques au sein des banques appartenant au réseau.
4. Le système de responsabilité mutuelle engendre des effets d'incitation et de regroupement positifs, qui donnent naissance à une sorte de gouvernance partenariale et favorisent l'autorégulation.

Le système de garantie mutuelle inter-établissements est une composante essentielle du Groupement. La structure de garantie des banques populaires et banques Raiffeisen perçoit les cotisations des établissements affiliés, qui lui ont donné des assurances en matière de garantie. Elle effectue un travail de prévention efficace, en soutenant les banques en difficulté ou risquant de l'être, et en leur redonnant, s'il y a lieu, des perspectives économiques viables, afin d'assurer leur survie. Ce système se caractérise par conséquent par le fait qu'il vise à éviter l'indemnisation des déposants en permettant à la banque de poursuivre ses activités. C'est grâce à ce principe que les banques populaires et banques Raiffeisen ont pu protéger leurs déposants depuis sa mise en place en 1934. Le réseau de responsabilité mutuelle instauré par ce système a plusieurs fonctions :

1. Il rassure les déposants. Les établissements, par ailleurs de très petite taille, sont perçus comme membres du réseau et le système de garantie mutuelle produit un effet rassurant.
2. La structure de garantie, qui met en œuvre la protection mutuelle inter-établissements, supprime un problème d'information. Les déposants qui, en

raison des mauvaises nouvelles dans le domaine économique, sont en droit de supposer que certaines banques connaissent des difficultés, ne savent pas si leur établissement est concerné. Ils pourraient alors être tentés, par mesure de précaution, de retirer des fonds, ce qui mettrait réellement en danger l'établissement. La structure de garantie dispose d'informations nettement meilleures que les déposants et peut, par une action de prévention et de redressement, manifester sa capacité à agir.

3. C'est en particulier par son système de responsabilité mutuelle engageant les affiliés que le Groupement devient une association fondée sur des obligations formelles, avec des incitations à la régulation interne et à une gouvernance partenariale.
4. Le réseau de responsabilité mutuelle doit aussi être vu comme un mécanisme compensatoire de l'effet « *too big to fail*¹ ». Alors que les grandes banques bénéficient de la part des responsables politiques d'une garantie de fait contre les défaillances, cette même garantie est mise en œuvre dans le cadre privé par les banques populaires et banques Raiffeisen.

Comme pour ce qui est de la garantie des dépôts, et peut-être de manière encore plus nette, la garantie mutuelle peut amener les banques à prendre des risques excessifs ou à prendre des crédits (dépôts compris) à des conditions anticoncurrentielles et au prix d'un risque injustifié. En conséquence, il faut examiner la manière dont est traité l'aléa moral dans le système de garantie. Le résultat de cet examen fait apparaître que

- les statuts de la structure de garantie des banques populaires et Raiffeisen, tout comme
- son mode de fonctionnement

sont (a) de par leurs caractéristiques, (b) dans l'état actuel et (c) du point de vue déontologique, de nature à circonscrire de manière suffisante le problème de l'aléa moral. Cette appréciation est pour une très large part motivée par la stratégie économique des banques populaires et Raiffeisen ainsi que par la régulation interne et la gouvernance partenariale au sein du Groupement. Le fait que les banques affiliées ne soient pas des sociétés anonymes a certes des effets incitatifs négatifs – les propriétaires risquant dans une moindre mesure des pertes –, en revanche, ceux-ci, qui sont souvent clients de l'établissement, n'ont aucun intérêt à faire des paris risqués qui finissent régulièrement par mettre en péril les banques.

En dépit de cette appréciation fondamentalement positive, il nous paraît approprié d'évoquer les réserves suivantes :

¹ « Trop gros pour faire faillite ».

- La DZ-Bank et la WGZ-Bank représentent un défi particulier du point de vue de la pérennité du réseau de responsabilité mutuelle. Il apparaît par conséquent approprié de les soumettre à des directives spéciales et à une surveillance particulière. Ces deux établissements possèdent deux caractéristiques problématiques pour la structure de garantie mutuelle : leur taille importante ainsi que leurs activités, qui les distinguent nettement de celles des banques locales (il s'agit là d'une différence normale due aux fonctions spécifiques qui sont les leurs). Bien qu'il faille se garder de négliger cet aspect, on peut néanmoins souligner que la concentration des risques dans le Groupement induite par les établissements centraux n'atteint pas un niveau important si l'on compare à celle d'autres groupes bancaires. En outre, son existence n'est pas non plus ce qui distingue un système de garantie mutuelle d'un simple dispositif de garantie des dépôts. Il faut par ailleurs tenir compte du fait que les établissements locaux, qui détiennent la majorité des voix dans le Groupement, exercent un contrôle sur les établissements centraux, si bien que le problème de la concentration des risques n'est pas laissé sans réponse.
- Il ne nous a pas été permis, en tant qu'experts externes, d'effectuer une observation détaillée - opérations courantes - ni prolongée du mode de fonctionnement de la structure de garantie. Nous n'avons cependant trouvé aucun indice susceptible de mettre en cause son efficacité et son utilité. Le principal argument en faveur de la pérennité du modèle économique représenté par le Groupement consiste dans le fait que ce dernier existe depuis longtemps **sans avoir besoin de subventions publiques**. Il s'agit cependant d'un modèle qui ne fonctionne pas de manière automatique, mais qui nécessite des montages institutionnels adaptés. Nous estimons que son architecture est, de par ses caractéristiques, dans son état actuel et selon notre appréciation des aspects de déontologie, en mesure de relever ce défi. Nous fondons ce jugement sur des réflexions portant sur l'efficacité économique des structures institutionnelles, sur les données ayant été publiées et sur plusieurs entretiens approfondis avec des représentants du BVR et de sa structure de garantie (BVR-SE).
- Les banques populaires et banques Raiffeisen doivent fournir régulièrement, face à la concurrence, la preuve de leurs performances économiques. Les difficultés en termes de volume d'affaires et de coûts qui pourraient affecter le Groupement dans son ensemble risqueraient de menacer le système d'incitations du réseau de responsabilité mutuelle. S'il faut reconnaître que les efforts stratégiques en matière de garantie sont bien avancés – le Groupement étant assez strict dans ce domaine –, ils le sont moins dans d'autres secteurs. Il existe pour cette raison un risque latent de retard en ce qui concerne les mutations structurelles du secteur financier, avec des problèmes de rentabilité ou de coûts susceptibles de compromettre la nécessaire solidité. Celle-ci doit, compte tenu des assurances substantielles

données en matière de garantie, se situer à un très haut niveau pour l'ensemble du Groupe.

Le chapitre cinq est consacré à l'examen de la proposition de directive sur la garantie des dépôts présenté par la Commission européenne. Nous voyons dans une harmonisation maximale un excès de réglementation. La Commission européenne considère manifestement que les normes de sécurité concernant les dépôts collectés doivent être soustraites au principe de subsidiarité, sous peine de fausser la décision des déposants. Nous ne contestons pas que des externalités géographiques puissent se produire - et se soient effectivement produites - dans l'Union européenne et sur le marché financier intégré en particulier. Nous estimons toutefois qu'il est outrancier et injustifié sur le fond de réagir de manière totalement indifférenciée, par une harmonisation maximale, à un problème potentiellement d'importance. La Commission affirme : « Dans les périodes de stabilité, la variation du montant des garanties est susceptible d'inciter le déposant à choisir non le produit le plus adapté à sa situation, mais la couverture la plus élevée. » Il s'agit là d'un argument fondamentalement insuffisant, le niveau de garantie étant l'une des principales caractéristiques de l'adéquation d'un produit ! Ceci s'applique plus spécialement aux ménages, qui, selon la Commission, doivent bénéficier d'une protection particulière. Nous ne contestons pas ici la possibilité d'une distorsion de concurrence. Le fait pour des gouvernements de permettre à leurs banques de faire des promesses que celles-ci ne seront pas en mesure de tenir correctement constitue en fin de compte une quasi-complicité. Une telle situation risque d'engendrer une course aux promesses mirobolantes, à laquelle aucun pays ne pourra réellement se soustraire. Nous estimons par conséquent qu'il est parfaitement légitime de vouloir contrôler et réguler au niveau européen les promesses de garantie ayant pour effet de fausser la concurrence. Ainsi, il est fondamentalement **illégitime** que des banques pratiquant une stratégie commerciale risquée soient membres d'une structure de garantie donnant des assurances de sécurité substantielles. Il est par contre légitime, lorsque des groupes bancaires font le choix d'une régulation interne définissant des démarches commerciales conservatrices, de permettre à ces établissements, qui sont réellement plus sûrs, de donner d'autres assurances de garantie. Outre un non-respect éclatant du principe de subsidiarité, nous relevons des lacunes et des erreurs dans la directive. Nous considérons comme un défaut de conception la fixation d'un niveau cible unique calculé en pourcentage des dépôts remboursables. Prise à la lettre, cette disposition signifie tout d'abord que les cotisations peuvent être réduites à zéro dès que le fonds a atteint le niveau cible. Ensuite, elle ôte tout pouvoir d'action aux cotisations et inciterait à l'aléa moral et à l'arbitrage réglementaire. De plus, la fixation d'un niveau cible basé sur les dépôts ne prend pas en compte de manière adaptée le risque des activités bancaires et néglige la probabilité de survenue d'une situation où une indemnisation serait nécessaire. Ceci est également de nature à provoquer toute une série d'excès. Le niveau cible unique laisse en outre de côté les différences de granularité entre les systèmes bancaires.

Pour finir, nous examinons la question d'une éventuelle mise en péril du système de garantie mutuelle en place dans le Groupement. Le problème majeur à cet égard provient de la restriction imposée à l'utilisation des fonds. Le dispositif de garantie mutuelle essaye en effet de les utiliser de manière à éviter de devoir indemniser les déposants, la banque secourue étant capable de poursuivre ses activités. Ce modèle a toujours fonctionné depuis 1934 pour ce qui concerne les banques populaires et banques Raiffeisen. La directive exige des fonds de garantie qu'ils utilisent leurs moyens essentiellement pour rembourser les dépôts. Selon la Commission, il s'agit d'éviter que d'autres parties prenantes soient favorisées (subventionnées) par les fonds provenant de la garantie des dépôts. Dans le cas des banques du Groupement, toutes les parties sont favorisées, la protection étant le coproduit du système de garantie mutuelle. Cette démarche profite effectivement aussi à des non-dépôtsants, mais il ne s'agit pas d'un avantage gratuit, la garantie leur étant assurée au prix d'une modération de leurs pratiques commerciales, raison pour laquelle on ne saurait affirmer que le système de garantie mutuelle provoque des prises de risques incontrôlées. Le mécanisme de régulation interne est conçu de manière à internaliser les distorsions possibles.

Le niveau atteint en matière de sécurité est un coproduit qui bénéficie à toutes les parties prenantes du réseau coopératif et qui ne peut être détaché du reste sans conséquences négatives. La proposition de directive permet d'utiliser également les fonds de manière préventive, mais elle soumet cet usage à une restriction qui peut être contraignante en fonction du volume du fonds, en particulier durant la phase de transition. Dans le cas où aucune solution ne serait trouvée quant à cette restriction, le dispositif de garantie mutuelle serait effectivement menacé.

Conclusion : le Groupement constitue un type de structure bancaire qui a fait ses preuves. Les systèmes de garantie et de responsabilité mutuelles qui lient les établissements affiliés en sont les piliers naturels et certainement indispensables, sous réserve que la régulation interne et la gouvernance partenariale traitent comme il convient le problème de l'aléa moral. Les réformes des années passées, en particulier, ont permis à l'architecture du réseau de relever le défi. La proposition de directive, si elle venait à être mise en œuvre, produirait toute une série d'incitations allant dans le mauvais sens. Elle constitue un excès de réglementation en réagissant à la défaillance du marché et de la politique par une harmonisation trop poussée. Elle représente en outre un danger substantiel pour le réseau en intervenant dans des domaines cruciaux de la régulation interne. Il convient de continuer à profiter de la stratégie de prévention, qui permet d'éviter les risques de complaisance et de paris risqués en situation difficile.