

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Anthony REQUIN, à la suite de sa nomination par le conseil de surveillance du fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR), en tant que président du directoire du fonds, préalable à son agrément par le ministre chargé de l'économie..... 2
- Informations relatives à la commission..... 14
- présences en réunion..... 15

Mercredi

11 septembre 2024

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 004

Présidence de

**Mme Véronique
Louwagie,
Vice-présidente**

puis de

**M. Éric Coquerel,
Président**



La commission procède à l'audition de M. Anthony Requin, à la suite de sa nomination par le conseil de surveillance du fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR), en tant que président du directoire du fonds, préalable à son agrément par le ministre chargé de l'économie.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Mes chers collègues, par un courrier en date du 23 juillet 2024, le président du conseil de surveillance du fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR), M. Jérôme Grivet, nous a saisis de la désignation de M. Anthony Requin comme futur président du directoire de ce fonds, pour succéder à M. Thierry Dissaux, qui a quitté ses fonctions le 1^{er} juillet 2024.

En application de dispositions récemment introduites à l'article L. 312-12 du code monétaire et financier, ayant pour origine un amendement de M. Daniel Labaronne, rapporteur de la commission des finances de l'Assemblée nationale, à un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne, la nomination du président du directoire du FGDR impose désormais une audition préalable de la personne intéressée par les commissions des finances des deux assemblées. Cette audition n'est pas suivie d'un vote, mais elle présente l'intérêt d'associer plus étroitement nos commissions aux diverses questions concernant un organisme tel que le FGDR, qui est fondamental pour la confiance de chacun dans la solidité du système bancaire.

M. Anthony Requin a pu être auditionné par la commission des finances du Sénat dès le 9 juillet. En raison du calendrier de début de législature, la commission des finances de l'Assemblée n'a été en mesure de lui proposer qu'une date d'audition à la toute fin du mois de juillet, ce qui ne lui convenait pas. C'est pourquoi nous sommes amenés à l'entendre en ce début de mois de septembre. Il nous a transmis son curriculum vitae, qui a été diffusé à l'ensemble des commissaires.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Je voudrais d'abord revenir sur les propos irrespectueux et inacceptables qui ont été tenus avant-hier par certains collègues des groupes La France insoumise et Rassemblement national. Ces propos, qui ont fait le tour des réseaux sociaux, n'honorent pas la commission des finances. Nos règles de fonctionnement ont-elles changé ou pouvons-nous attendre une modération des débats de la part de la présidence ?

Mme Véronique Louwagie, présidente. Cette question pourra être abordée dans le cadre d'une réunion du bureau de la commission des finances, et c'est à son président qu'il appartient d'y réagir. À titre personnel, je partage votre inquiétude : il est important que nous ayons des règles non seulement de courtoisie, mais de respect et de modération dans nos propos.

M. Anthony Requin, nommé par le conseil de surveillance du fonds de garantie des dépôts et de résolution pour devenir président de son directoire. Comme vous l'avez rappelé, je me présente devant vous en application de l'article L. 312-12 du code monétaire et financier. Suite aux modifications introduites par la loi du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole, cet article prévoit qu'avant sa désignation, le président du directoire du fonds de garantie des dépôts et de résolution est entendu par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

J'ai été informé de la décision du conseil de surveillance du FGDR de me recruter en tant que président du directoire le 21 mai et j'ai été auditionné par la commission des finances du Sénat le 9 juillet. Après la présente audition, il me restera à recueillir l'agrément du ministre

chargé de l'économie avant de prendre mes fonctions. Ainsi, c'est en qualité de président du directoire désigné, mais non encore opérationnel, que je me présente devant vous : je n'ai pas encore commencé à travailler au FGDR.

J'ignore ce que vous attendez de ce propos liminaire, puisque c'est la première fois que l'article L. 312-12 est appliqué. Je propose de commencer par présenter le FGDR, qui est chargé d'apporter aux déposants et aux épargnants quatre garanties prévues par la loi : celle des dépôts bancaires, celle des cautions, celle des titres et celle des services de gestion.

La principale mission du fonds, qui est aussi la plus connue, est la garantie des dépôts bancaires. En toutes circonstances, il doit être en mesure d'indemniser en sept jours ouvrables les dépôts dits couverts, à hauteur de 100 000 euros par déposant et par établissement, après la décision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) constatant l'indisponibilité des dépôts d'un établissement donné.

Le FGDR s'inscrit dans toute une architecture de régulation du secteur bancaire et financier, aux côtés de l'ACPR, de la Banque de France, de l'Autorité des marchés financiers et de la direction générale du Trésor s'agissant des institutions nationales, mais aussi aux côtés de l'Autorité bancaire européenne (ABE) et du mécanisme de résolution unique, s'agissant des institutions européennes. Cette architecture est destinée à préserver la stabilité financière et la confiance des épargnants.

Le FGDR est l'opérateur de crise bancaire et financière. J'insiste sur le terme d'opérateur, puisqu'il n'est chargé ni de la supervision bancaire, qui relève de l'ACPR, ni de la rédaction des textes. En cas de crise déclarée, il est l'instrument permettant une indemnisation ou une intervention préventive. Il s'agit de protéger les déposants lorsqu'un établissement connaîtrait des difficultés de nature à leur faire courir un risque dans la capacité d'accéder à leurs dépôts.

En 1999, le législateur a créé le FGDR en tant que personne morale de droit privé. Il est dirigé par un conseil de surveillance composé de douze membres, auquel participe un censeur nommé par l'État, et par un directoire composé de deux personnes, dont son président. Le FGDR est alimenté par des contributions prélevées auprès des acteurs du secteur financier. À la fin de l'année 2023, ses réserves financières s'élevaient à 7,7 milliards d'euros, dont 7,4 relatifs à la garantie des dépôts. Ce niveau est conforme à la cible de ressources fixée par la directive européenne DGSD2 relative aux systèmes de garantie des dépôts, soit 0,5 % des dépôts couverts. Outre ce montant de réserves constituées, le FGDR dispose d'une ligne de crédit de 1,5 milliard activable à tout moment auprès de différents établissements, et de la possibilité de prélever des contributions exceptionnelles auprès de ses adhérents, ce qui porte sa capacité financière à près de 16 milliards.

Me concernant, après vingt-trois années passées au service de l'État dans divers postes au ministère de l'économie et des finances, principalement à la direction générale du Trésor, je pense disposer d'une expérience et d'une connaissance des acteurs de cet écosystème qui me seront utiles pour diriger le fonds.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Vous avez évoqué l'intervention du FGDR en cas de risque pesant sur le système financier, et présenté sa capacité financière et le montant de ses réserves. En cas de faillite simultanée de plusieurs banques systémiques, comment, pratiquement, le mécanisme de garantie des dépôts serait-il déployé ? Existe-t-il des exemples passés d'insuffisance ? L'activité du FGDR s'ajuste-t-elle à la conjoncture et aux politiques

économiques et monétaires et, si oui, de quelle manière ? Comment s'ajusterait-elle, éventuellement, au risque d'une crise de la dette – et quel est votre sentiment à ce sujet ? Comment s'ajusterait-elle à un risque politique et géopolitique ?

M. Anthony Requin. Je ne suis pas encore assis dans le fauteuil du président du directoire ; mes réponses seront donc empreintes de prudence.

Le FGDR peut être confronté à deux types de situation : des difficultés rencontrées par une banque systémique ou par une banque non systémique.

Dans le premier cas, la résolution du problème implique une intervention du mécanisme de résolution unique au niveau européen, en lien avec l'ACPR, ainsi que l'application à l'établissement d'une procédure de résolution qui active différents instruments destinés à absorber ses pertes potentielles, avant l'intervention des mécanismes de protection des déposants parmi lesquels figure le FGDR. Ces dispositifs permettent d'absorber une partie des pertes de l'établissement, de manière que celui-ci résolve ses difficultés et continue d'opérer. La réglementation européenne prévoit la constitution d'une certaine quotité d'instruments d'absorption de pertes. Le FGDR ne serait amené à intervenir pour protéger les déposants qu'en cas d'insuffisance de ces instruments, après application du principe de séniorité dans la prise en compte en cascade du passif de l'établissement.

Dans le cas non systémique, celui d'un établissement national de taille moyenne, le FGDR intervient sur décision de l'ACPR, de manière préventive ou curative, par tout moyen, afin d'assurer soit la continuité de l'établissement, soit la protection des épargnants.

Vous m'avez interrogé sur d'éventuelles insuffisances des réserves constituées par le passé. Fort heureusement, les activations du FGDR se comptent sur les doigts d'une main. Il y en a eu quelques-unes entre 1999 et 2007. Une seule a concerné le domaine bancaire : elle visait le Crédit martiniquais, et les fonds ont été suffisants pour faire face aux difficultés rencontrées.

L'activité du fonds est-elle sensible à la conjoncture économique et financière ? Celle-ci peut naturellement influencer sur le niveau de risques, mais le FGDR doit être en mesure d'intervenir à tout moment. Au jour le jour, son activité consiste donc à se préparer, par la réalisation de *stress tests* opérationnels avec ses adhérents. Le fonds teste ses mécanismes et ses capacités d'intervention. Pour ce faire, il travaille avec des prestataires de services, qu'il soumet également à des tests.

Les équipes du FGDR ont donc pour objectif quotidien de se tenir prêtes, mais sans souhaiter intervenir pour autant : cela signifierait en effet que notre système financier subit une secousse d'importance. Si les soubresauts et les risques venaient à augmenter, nous devrions être encore plus vigilants, mais le FGDR n'a pas plus d'éléments d'information en matière d'évaluation des risques que ceux dont dispose tout professionnel grâce à la lecture des rapports de l'ACPR, chargée de la supervision des risques financiers, ou de ceux du Haut Conseil de stabilité financière (HCSF), chargé d'apprécier l'adéquation entre la réglementation financière et le niveau général des risques.

Ces dernières années, la politique monétaire a connu un brutal resserrement. De tels moments sont facteurs de risques : on quitte un univers où l'on avait ses repères – celui des faibles taux d'intérêt, entre 2015 et 2021 – pour entrer dans un nouveau régime. La forte hausse des taux d'intérêt a des impacts sur la valorisation des actifs obligataires et des actions. C'est

dans ce genre de moment que l'on voit la capacité du système et de la réglementation à faire face aux chocs.

Fort heureusement, dans l'espace économique européen, la phase de remontée des taux d'intérêt ne s'est pas traduite à ce jour – je croise les doigts, d'autant que nous entrons dans une phase d'assouplissement – par la mise en difficulté d'un établissement bancaire. Tel n'a pas été le cas dans toutes les régions du monde.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Votre audition, monsieur Requin, est un peu spéciale. Elle résulte de l'adoption de l'amendement de notre collègue Labaronne – contre l'avis du gouvernement d'alors. Je ne vous poserai pas de questions sur votre parcours, puisque nous disposons de votre curriculum vite ; vous avez toutes les qualités requises pour présider cet organisme. J'ai des interrogations, mais qui s'adresseraient plutôt à un président du directoire effectivement en fonction, et j'ignore si vous êtes en mesure d'y répondre.

Juridiquement, le FGDR est une association chargée d'une mission d'intérêt général, mais ses missions sont définies par la loi, notamment pour la principale des quatre garanties, celle des dépôts bancaires à hauteur de 100 000 euros. Fin 2023, on comptait 7,446 milliards consacrés à cette seule garantie, les trois autres représentant des sommes beaucoup plus modestes. Mais quelle est la nature du risque en France, où le système bancaire est probablement le plus concentré de toute l'Union européenne, avec des banques systémiques ? En cas de difficultés, le fonds européen interviendra !

Par ailleurs, quelle est la nature de la contribution des banques au FGDR, qui s'est élevée en 2023 à 690 millions d'euros ? S'agit-il de cotisations, sont-elles fiscalement déductibles ? Les banques sont-elles propriétaires des 7,7 milliards de réserves financières ? Puisque nous cherchons des recettes partout, les réponses à ces questions pourraient nous éclairer.

Enfin, au regard du droit européen, où en est l'harmonisation des quatre garanties, en particulier la plus connue et la plus importante, celle des dépôts bancaires ? Est-elle complète ou des écarts subsistent-ils encore entre les banques européennes ?

M. Anthony Requin. Ce sont d'excellentes questions, auxquelles je ne pourrai malheureusement pas apporter de réponses, non seulement en raison de ma position actuelle, mais parce qu'elles ne ressortent pas du président du directoire du FGDR.

Les questions relatives à la fiscalité s'adressent plutôt au directeur de la législation fiscale ou au comptable national. Je ne pourrai pas y répondre, d'autant que le sujet est complexe. En effet, outre les contributions qui le financent, le FGDR est également chargé de collecter les contributions des acteurs financiers français qui alimentent le Fonds de résolution unique (FRU) ; de plus, ces contributions relèvent de différentes catégories ayant chacune leurs spécificités. Je ne me hasarderai donc pas à vous répondre à ce sujet, mais je suis sûr que la direction de la législation fiscale dispose d'une doctrine en la matière.

Vous vous interrogez quant à l'utilité du FGDR pour les banques systémiques, étant donné l'existence du FRU. D'abord, au titre de la garantie des dépôts bancaires, le FGDR compte plus de 270 adhérents, dont seulement une poignée d'établissements systémiques. Certains adhérents disposent d'un agrément bancaire de l'ACPR sans que leur taille les rende éligibles au FRU. Par ailleurs, il existe une condition préalable pour accéder au FRU : le montant total des pertes absorbées par la banque doit atteindre 8 % de son passif total. Le FGDR

peut donc être amené à intervenir en complément du FRU, mais aussi avant lui. Ses réserves ne me semblent donc pas mal dimensionnées.

Qui est propriétaire des réserves financières ? Le FGDR est doté d'une personnalité morale de droit privé. Depuis un arrêt de 2021 du Conseil d'État, il est chargé non plus d'une mission d'intérêt général, mais d'une mission de service public. Les contributions versées sous forme définitive n'appartiennent pas aux banques, mais au fonds.

S'agissant de l'harmonisation des garanties, je ne dispose pas d'une vision transversale de la situation des autres fonds de garantie européens. Il me faudrait vérifier si l'ABE, qui se voit reconnaître différentes responsabilités par la législation, a publié un rapport établissant un état des lieux. Les fonds de garantie européens avaient pour objectif d'atteindre un niveau de garantie égal à 0,5 % des dépôts couverts et d'indemniser un déposant à hauteur de 100 000 euros par établissement. Il s'agit là des dispositions d'harmonisation maximale.

La législation prévoit également des dispositions plus flexibles, comme le traitement accordé à des dépôts exceptionnels. Ainsi, chaque pays est libre de déterminer le montant, supérieur à 100 000 euros, pour lequel il prévoit une garantie complémentaire, dans le cas d'une vente immobilière ou d'une succession par exemple. En tout état de cause, la France est en parfaite conformité avec les directives européennes en matière de dispositions d'harmonisation maximale.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Nous en venons maintenant aux questions des orateurs des groupes.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Une fois que vous aurez pris vos fonctions, il serait intéressant que la commission des finances reçoive une réponse à la question de M. de Courson portant sur la nature des cotisations. En effet, outre nous permettre de vous rencontrer, cette audition a pour objectif notre bonne information, même si nous pouvons poser des questions à d'autres autorités. Les dépenses du FGDR, notamment la masse salariale et les rémunérations des différents acteurs, sont également des éléments de nature à éclairer la représentation nationale.

J'aimerais revenir sur vos propos relatifs aux risques systémiques rencontrés par le système bancaire et financier international. Vous avez présenté la politique monétaire comme un risque. En effet, une brusque remontée des taux d'intérêt constitue un risque, au sens financier, mais elle ne devrait pas constituer un risque au sens strict pour le système bancaire, puisque cette politique monétaire est exceptionnelle. La remontée des taux que nous avons connue, à laquelle le Rassemblement national n'était par ailleurs pas favorable, n'a rien d'exceptionnel, ni dans sa nature, ni dans les niveaux arrêtés par la Banque centrale européenne : il s'agissait d'un retour à la normale si l'on considère le moyen terme.

Dire que la politique monétaire constitue un risque n'est guère rassurant quant à l'état du système bancaire. Sans vouloir jouer les Cassandre, de nombreux observateurs s'inquiètent de l'état des banques systémiques françaises et européennes. Pour la représentation nationale, il est délicat d'intervenir sur ces sujets, puisque pointer les risques encourus par nos concitoyens sur les marchés contribue à les alimenter. Puisqu'il est si difficile de parler de la réalité des risques pesant sur les banques françaises, j'aimerais que vous précisiez votre pensée à ce sujet.

M. Anthony Requin. Qualifier la politique monétaire de risque n'était pas le sens de mon propos. Je voulais simplement indiquer que les décisions de politique monétaire peuvent

avoir un impact sur les acteurs financiers, la rapidité des changements et l'effet de surprise pouvant constituer un choc. La question est de savoir si les réserves constituées et l'application des mécanismes prudentiels prévus permettent de les armer pour faire face à ce type de choc. J'ai observé que, pour ce qui est de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, la remontée rapide des taux d'intérêt entre 2022 et 2024 n'avait entraîné de difficultés pour aucun établissement, contrairement à ce qui s'est par exemple passé aux États-Unis en 2023 pour des banques de taille petite ou moyenne.

Le FGDR ne compte que quinze salariés et, selon son rapport annuel 2023, sa masse salariale, charges patronales comprises, s'élève à 3,7 millions d'euros.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Mon groupe se réjouit d'entendre ici pour la première fois un futur représentant du FGDR, grâce à l'amendement de notre collègue Labaronne adopté pendant la précédente législature. Le FGDR est garant de la protection des épargnants français, donc de notre stabilité financière. Selon la Fédération bancaire française, la France fait partie des pays de la zone euro où le taux d'épargne est le plus élevé – il atteignait 17,5 % au quatrième trimestre 2023. La protection des épargnants et la garantie des dépôts sont donc essentielles au maintien de la confiance dans le système bancaire et financier.

Selon le baromètre présenté par le FGDR le 16 juillet dernier, 72 % des Français ont confiance dans le secteur bancaire – contrairement à ce qu'on peut entendre, notamment sur les bancs les plus à gauche de l'hémicycle. Ce chiffre est stable depuis 2023. Pour accroître encore cette confiance, pourriez-vous nous préciser la position du FGDR concernant les niveaux de réserve des banques françaises ? Sont-ils suffisants pour faire face à d'éventuelles crises ?

Le FGDR a lancé une campagne de contrôle régulier des établissements bancaires en 2024. Subodorez-vous les tendances qui pourraient en ressortir ?

Quel est votre point de vue sur la santé des systèmes bancaires des États membres de la zone euro ? Avez-vous un avis sur le projet d'union des marchés de capitaux ?

M. Anthony Requin. Le FGDR mesure annuellement la confiance des Français dans le système bancaire. Les résultats du baromètre nourrissent la politique de communication du fonds. Les textes européens imposent par ailleurs aux fonds de garantie une action de communication directe envers les épargnants pour informer ces derniers de leurs droits et des niveaux de protection dont ils bénéficient.

On peut se satisfaire d'un taux de 72 %, mais il laisse subsister une marge de progression – bien que chaque Français qui dispose d'un compte bancaire reçoive déjà une lettre annuelle de son établissement bancaire rappelant le niveau de garantie dont il bénéficie, notamment par l'intermédiaire du FGDR. Les actions de communication régulières doivent permettre de familiariser l'ensemble des Français avec ce dispositif, qui contribue à la confiance dans l'épargne ; j'espère que nous progresserons sur ce point dans les années à venir.

Quant au niveau de réserve des banques françaises, chacun son rôle : c'est l'ACPR qui est chargée de vérifier sa conformité aux textes européens et aux contraintes prudentielles. Je ne me prononcerai donc pas, même si ce niveau me semble *a priori* satisfaisant.

Les campagnes de contrôle ne consistent pas en des *stress tests* bancaires mais en des *stress tests* portant sur l'opérationnalisation du fonds. Selon le rapport annuel, ces tests – plus d'une centaine effectués chaque année auprès des adhérents – sont satisfaisants.

M. Hugo Prevost (LFI-NFP). Nous craignons pour notre part les conséquences de la surexposition du système bancaire à des risques systémiques. On a vu comment le relèvement des taux d'intérêt de long terme par la Fed a provoqué la chute de la *Silicon Valley Bank* (SVB), conduisant l'homologue américain du FGDR à relever le montant des fonds couvrables. On a vu également, plus près de nous, le rachat *in extremis* du Crédit suisse par UBS.

À ce contexte de surexposition systémique aux crises bancaires s'ajoute, dans notre pays, une cure austéritaire, en réponse aux injonctions européennes et du Fonds monétaire international, qui revient à soigner le patient par sa maladie elle-même. Elle va nécessairement amoindrir l'investissement réel, donc exposer davantage nos entreprises au risque de défaut de paiement et, par là même, affaiblir le système bancaire.

Sachant qu'il n'appartient pas au FGDR d'avertir de ces risques ni de les analyser, préconiserez-vous un relèvement du montant des réserves pour permettre de couvrir un risque systémique ou considérez-vous que cet objectif est difficile à atteindre au vu des montants en jeu ? Dans cette dernière hypothèse, inviteriez-vous notre commission à prendre des mesures permettant d'abaisser le niveau de risque, donc des mesures de reclouonnement de notre système bancaire ?

M. Anthony Requin. Vous relevez à juste titre que l'évolution des marchés financiers et celle des pratiques et des instruments, autrement dit l'innovation financière, peuvent être à l'origine de nouveaux risques. On ne peut jamais garantir que la réglementation prudentielle en vigueur est entièrement appropriée, en tout temps et en tout lieu : elle doit pouvoir changer et le législateur doit l'adapter aux évolutions des métiers bancaires et financiers comme des systèmes de paiement. Pour cela, il faut faire preuve d'une vigilance constante.

Notre écosystème institutionnel – le HCSF, l'ACPR, le réseau européen – surveille et analyse ces paramètres. Nous pouvons nous féliciter de ce que ni la faillite d'établissements américains de taille moyenne – SVB, Signature Bank – ni les difficultés du Crédit suisse n'aient eu d'écho au sein de l'Union européenne, mais ne nous croyons pas protégés *ad vitam aeternam*.

Si, dans l'exercice de mes futures fonctions, j'ai le sentiment, à la lumière d'éléments objectifs qui viendraient à ma connaissance, que le niveau des réserves et les cibles fixées par le législateur ne sont pas adéquats, je vous en ferai part. À ce jour, je ne suis pas en position de dire si tel est le cas.

M. Mickaël Bouloux (SOC). Monsieur Requin, l'agrément qui doit être donné par le ministre de l'économie à votre nomination fait-il partie des affaires courantes ?

Quelles orientations voudriez-vous faire prendre au FGDR ? En dehors du montant garanti, fait pour rassurer les épargnants, faudrait-il une stratégie plus aboutie pour éviter une éventuelle course aux guichets ?

À quels risques spécifiques le FGDR doit-il se préparer dans un environnement de plus en plus numérique – banques numériques, *fintechs*, cryptomonnaies ? Comment assurer que les nouvelles entités respectent les mêmes exigences de stabilité financière que les banques traditionnelles ? Comment concevez-vous l'intégration des actifs numériques dans le dispositif de garantie ?

Avez-vous tiré de votre expérience comme directeur général de l'Agence France Trésor des leçons de gestion des finances publiques ou de la dette souveraine que vous pourriez appliquer dans vos futures missions au sein du FGDR ?

M. Anthony Requin. Éviter la course aux guichets, ou *bank run*, est essentiel pour empêcher la propagation de crises bancaires et la multiplication des difficultés pour les établissements. En 2023, c'est le retrait au guichet – de la part de grandes entreprises, non de particuliers – qui a entraîné des problèmes pour les établissements américains déjà évoqués. Pour cette raison, une stratégie de communication qui rassure l'épargnant fait partie des missions du FGDR et j'ai bien l'intention de continuer le travail entamé par mes prédécesseurs dans ce domaine.

La régulation des nouveaux acteurs comme les *fintechs* est du ressort de l'ACPR, qui s'assure qu'ils se dotent des *process* leur permettant de faire face aux risques. Plus généralement, le risque informatique est un risque majeur qui doit être identifié par tous les établissements bancaires et financiers et fait bien partie de la cartographie des risques établie par le FGDR. Il s'agit pour ce dernier de se prémunir contre des intrusions dues à des logiciels malveillants ou à des organisations criminelles et qui pourraient perturber ses systèmes de gestion, empêchant le mécanisme de fonctionner dans l'hypothèse improbable où il faudrait l'activer.

La gestion de crise est au cœur des missions du FGDR. Dans mon parcours au Trésor, puis à l'Inspection générale des finances, il m'est arrivé d'avoir à traiter des situations de crise, ou en tout cas de tension, qui requièrent un certain niveau de mobilisation, des réflexes, mais assurément pas des recettes toutes faites. Il s'agit d'être capable d'analyser un environnement et de préconiser des remèdes. J'espère que mon parcours me permettra de mener à bien ma nouvelle mission.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Au nom du groupe Droite républicaine, j'ai quelques questions.

Le fonds a-t-il mené des actions particulières lors de la crise sanitaire ?

Voyez-vous des améliorations à apporter à son fonctionnement ?

Lors de votre audition par la commission des finances du Sénat, vous avez indiqué que « le FGDR présente certaines similitudes avec les dispositifs assurantiels de place, où, moyennant une contribution des participants de marché, une couverture est proposée ». Vous avez également évoqué « un réseau d'institutions sœurs ». Pouvez-vous nous éclairer sur ces points communs entre le FGDR et les dispositifs et institutions en question ?

M. Anthony Requin. En ce qui concerne les actions particulières du FGDR pendant la crise sanitaire, il faudrait interroger mon prédécesseur, Thierry Dissaux. L'une des actions menées a consisté à s'assurer que, même en confinement, le fonds disposait de tous les outils et de tous les modes de travail à distance lui permettant d'être opérationnel. À ma connaissance, les processus de tests réguliers n'ont pas été interrompus durant cette période, ce qui signifie que le FGDR était prêt à affronter cette situation.

En ce qui concerne l'amélioration du fonctionnement du fonds, je pense que celui-ci est dirigé par des gens compétents et dispose d'équipes très professionnelles ; je ne doute pas que les outils et méthodes employés soient conformes aux meilleurs standards. L'objectif est

de rester opérationnel dans un environnement technique et réglementaire en évolution. Les institutions européennes discutent actuellement d'un nouveau cadre d'intervention des fonds souverains : le FGDR devra certainement appliquer rapidement les décisions qui auront été prises. Il s'agit de se tenir prêt à l'évolution du cadre prudentiel et d'adapter ses méthodes à l'évolution des risques et des techniques financières afin que l'instrument demeure l'un des meilleurs de la place, comme il a la réputation de l'être.

Au Sénat, je faisais référence à mon expérience au bureau marchés et produits d'assurance de la direction générale du Trésor : j'étais alors membre des conseils d'administration du FGAO (fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages) et du FGTI (fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions), qui sont aussi des organismes de place. Le FGDR n'est pas très différent de tels organismes d'assurance. Il existe entre eux des similitudes concernant par exemple l'aléa de moralité, l'antisélection ou le risque de pointe. Il s'agit toujours de couvrir un risque moyennant une contribution – celle sur la nature de laquelle s'interrogeait le rapporteur général. La seule différence est que, malheureusement, dans le cas du FGDR, le risque n'est pas modélisable par avance, car la faillite ou les difficultés d'un établissement n'obéissent pas à des lois statistiques.

Quant au « réseau d'institutions sœurs », je faisais référence à deux associations de fonds de garantie, l'une européenne, l'autre internationale, qui se réunissent régulièrement pour partager leur expérience et les enseignements des crises.

Mme Eva Sas (EcoS). Mon groupe souscrit évidemment aux mécanismes de protection des épargnants et de garantie de leurs dépôts par la puissance publique.

Quelle est votre analyse des risques systémiques pour les établissements relevant du FGDR et étant significativement exposés à des investissements dans les industries fossiles ? Le FGDR prend-il en compte le risque particulier inhérent à ces actifs, qui contribuent au dérèglement climatique, donc à ses conséquences économiques, et peuvent devenir à terme des actifs échoués ?

Mon groupe soutient les outils de réindustrialisation et de décarbonation de l'industrie. Mais, outre sa dimension de *greenwashing*, le plan d'épargne avenir climat (PEAC) créé par le gouvernement Attal joue bien trop sur la confusion réglementaire et fiscale avec les vrais livrets réglementés, qui sont, eux, protégés par le FGDR. Avez-vous une position sur ce point, en particulier sur le droit des usagers des établissements financiers d'être correctement informés de l'absence de cette protection spécifique dans le cas du PEAC ?

M. Anthony Requin. Toutes pertinentes qu'elles soient, ces questions sont à la marge des attributions du FGDR. Celui-ci n'est pas chargé de l'analyse systémique des risques des banques, qui relève de l'ACPR. C'est donc celle-ci qui est compétente pour juger des risques inhérents à leur exposition aux industries fossiles. Le FGDR ne module pas ses interventions en fonction de l'exposition de ses adhérents au risque climatique : il doit être en mesure d'intervenir quelle que soit l'entité concernée, dès lors qu'elle dispose d'un agrément bancaire et rencontre des difficultés.

Je manque de moyens pour répondre à votre dernière question. Toutefois, le FGDR a une mission d'information concernant les garanties dont bénéficient les déposants et épargnants. Si certains produits ne sont pas couverts, il appartient également au FGDR de le signaler ou d'appeler l'attention du déposant sur ce point.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Daniel Labaronne (EPR). Cela a été dit, c'est à mon initiative que nous avons adopté l'amendement qui nous permet de vous auditionner. J'ai fait adopter un amendement similaire s'agissant du directeur général du fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO). Le principe est de renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement en matière de nomination des dirigeants de personnes morales de droit privé chargées d'une mission d'intérêt général dans les domaines de la banque, de l'assurance ou de la finance.

Comment le FGDR s'intègre-t-il dans les mécanismes européens de surveillance unique et de résolution unique ?

Selon le dernier rapport annuel du FGDR, celui-ci a atteint en 2023 son objectif en matière de dépôts couverts, soit 7,4 milliards. Quelles sont ses perspectives actualisées pour l'année à venir en ce qui concerne la gestion des ressources et la protection des épargnants face aux défis que le secteur bancaire pourrait avoir à relever ?

M. Anthony Requin. Le FGDR n'est pas chargé de la surveillance au niveau national – c'est le rôle de l'ACPR – ni européen – c'est celui du mécanisme de surveillance unique. En revanche, il est intégré au mécanisme de résolution, à ces deux niveaux : il a des interactions avec le Conseil de résolution unique et l'ACPR pour ce qui est des banques systémiques, et avec l'ACPR pour ce qui est des établissements soumis au seul cadre national.

Le fonds a effectivement atteint fin 2023 l'objectif de 0,5 % des dépôts couverts. Il faudrait veiller à maintenir ce niveau de couverture si le volume total des dépôts devait augmenter, mais je ne pense pas qu'il y ait de plan d'augmentation du niveau des réserves.

M. Fabien Di Filippo (DR). On entend qu'en France, la concentration du secteur bancaire permet d'avoir un ratio de couverture assez faible, de l'ordre de 0,5 %. Compte tenu de la fiabilité de notre système bancaire, c'est largement suffisant. Mais on peut aussi penser que plus le système bancaire est concentré, plus la faillite d'un seul des acteurs rendrait toute couverture des risques impossible. Quelle explication pouvez-vous donner à ce sujet ?

S'agissant des actions et obligations incluses dans la garantie, si demain un opérateur qui vend des cryptomonnaies avait un agrément ACPR, iriez-vous jusqu'à couvrir de tels actifs ? Surtout, les assurances vie des plans d'épargne retraite (PER) ne sont à mon sens pas couvertes alors que les plans d'épargne en actions le sont. De plus en plus de Français doivent recourir aux PER pour s'assurer une retraite. Pourquoi ne sont-ils pas couverts ?

M. Anthony Requin. S'agissant du niveau de couverture des établissements, la cible de 0,5 % est définie par une directive européenne. Je ne suis pas sûr qu'un niveau de concentration élevé induise un risque plus grand : c'est surtout l'activité qu'il faut analyser. Les établissements de grande taille ont de multiples activités et interviennent dans différents métiers. Cette palette d'activités des grandes banques systémiques françaises rend leur *business model* assez résilient. Les banques américaines qui ont connu des problèmes l'année dernière étaient précisément des banques de taille moyenne qui avaient des activités assez resserrées. À l'inverse, les grandes banques systémiques américaines n'ont pas rencontré de difficultés.

Le FGDR serait-il obligé d'intervenir si un opérateur en cryptomonnaies obtenait un agrément ? Sous réserve de vérifications, il me semble que l'agrément emporte l'obligation d'adhésion au FGDR et que dès lors, le fonds serait tenu d'intervenir.

Enfin, il existe un mécanisme spécifique de couverture des assurances vie : le fonds de garantie des assurances de personnes (FGAP).

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Quelles sont les ressources du FGDR, quel est son budget annuel et quels profils ont ses quinze salariés ?

M. Anthony Requin. Les ressources du fonds sont constituées de contributions prélevées auprès de ses adhérents en fonction de chacune des garanties. Pour la garantie dépôts, ce sont les banques qui bénéficient d'un agrément bancaire, pour les cautions, ce sont les établissements réglementés habilités à les délivrer, pour la garantie des titres, ce sont les prestataires de services d'investissement et pour les services de gestion, ce sont les sociétés de gestion de portefeuille. Ces contributions sont fixées par le conseil de surveillance en relation avec l'ACPR pour s'assurer que le niveau de réserves est conforme à la réglementation.

Je n'ai pas en mémoire le budget annuel du FGDR, mais le détail des différents postes se trouve dans son rapport annuel.

Les quinze salariés sont, pour l'essentiel, des gens du secteur privé recrutés pour leur expérience dans le domaine bancaire ou de la supervision.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). Nous avons été un peu surpris de votre réponse sur la masse salariale. Vous avez annoncé une enveloppe de 3,7 millions pour quinze personnes, ce qui donnerait en gros un salaire chargé de 21 000 euros par mois. Cela nous semble un peu important. Confirmez-vous cette somme ?

M. Anthony Requin. C'est le chiffre que j'ai trouvé dans le rapport annuel 2023.

M. Matthias Renault (RN). Les fonds du FGDR sont-ils pour partie placés ? Si oui, quelle partie ? Cela donne-t-il lieu à des intérêts ?

M. Anthony Requin. Depuis une ordonnance de 2020, l'essentiel des réserves du fonds sont déposées sur le compte unique du Trésor. Il demeure une poche obligatoire dans laquelle investit le fonds et qui donne lieu à perception d'intérêts, lesquels entrent dans les produits que perçoit le fonds et qui alimentent ses réserves.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Il apparaît dans le rapport annuel que 4,5 à 5 millions d'euros sont déposés par le fonds sur le compte du Trésor. C'est une somme considérable et je ne comprends pas bien l'intérêt ni la justification de ce dépôt. Le fonds détient des obligations, pour un total qui a un peu augmenté récemment, alors que la petite somme qui était placée en actions est passée à zéro : savez-vous pourquoi ? Considérez-vous que la représentation nationale devrait vous autoriser à utiliser cet argent différemment ? J'avoue que je tombe des nues.

M. Anthony Requin. La question se pose de savoir quoi faire des réserves du fonds. Faut-il les placer dans des établissements bancaires, alors qu'il est précisément censé indemniser les déposants dans le cas où un de ces établissements aurait une difficulté ? De ce point de vue, le dépôt auprès du Trésor public, qui est dans l'échelle des notations le meilleur risque en France, peut paraître le plus protecteur pour les épargnants. Quant au changement que

vous évoquez, il tient à l'ordonnance que j'ai citée, que le FGDR a traduite en gestion. Auparavant, le fonds avait des placements plus diversifiés, y compris en actions. Je suppose que la direction du fonds a jugé qu'il n'était plus intéressant de disposer d'une poche en actions trop réduite et a tout converti en placements obligataires pour diminuer les frais de gestion.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Merci monsieur Requin d'avoir répondu à l'invitation de la commission des finances.

M. le président Éric Coquerel. Je souhaite répondre à l'intervention de notre collègue Jean-René Cazeneuve en début de réunion, alors que je n'étais pas encore présent, sur un sujet que je voulais moi-même aborder. Il est évident que chaque collègue est responsable de ses interventions dans cette commission comme en séance publique. Pour autant, j'ai essayé depuis mon élection à la présidence de cette commission en 2022 de fixer certaines règles afin que cette commission ne soit pas celle du buzz et que certaines formes d'interventions soient réservées aux débats en séance, cette remarque vaut d'ailleurs pour l'ensemble des groupes au sein de la commission.

Je vise par là aussi bien le respect de la forme mais aussi du fond car il est préférable de poser des questions sur les sujets abordés lors des auditions plutôt que de tenir des propos destinés à être repris sur les réseaux sociaux qui nuisent à l'image de la commission, et même à leurs auteurs car les ministres répondent pareillement.

Si l'audience de la commission des finances a augmentée c'est sans doute parce qu'elle est perçue comme un lieu de débat où l'on échange des arguments sur le fond, sans édulcorer les divergences entre nous. J'ai indiqué aux nouveaux collègues qui sont intervenus que leurs propos ne m'apparaissaient pas idoines dans ce contexte. Je ne veux pas m'ériger en censeur des propos des différents collègues et j'en appelle à notre responsabilité collective pour respecter la qualité de nos débats.

Pour l'avenir je compte maintenir cette position et je demande aux chefs de file des différents groupes de la rappeler en interne.

Par ailleurs, sur un tout autre sujet, je vous informe qu'avec le rapporteur général nous avons sollicité auprès du nouveau premier ministre, M. Michel Barnier, la communication des « lettres-plafonds » envoyées aux ministres le 20 août dernier par son prédécesseur, M. Gabriel Attal, que nous avons précédemment sollicité mais sans succès. J'entends bien que ces « lettres-plafonds » ne sont habituellement pas transmises aux députés, mais le fait que nous n'ayons pas en connaissance du « tiré à part » dans les délais habituels, en raison de l'absence de gouvernement de plein exercice, milite pour que nous puissions avoir ces informations qui sont indispensables pour aborder le débat budgétaire et auditionner les nouveaux ministres en charge du budget. J'ajoute que si ces « lettres-plafonds » ne nous sont pas communiquées nous irons les chercher sur place avec le rapporteur général.

Mme Christine Pires Beaune. Je vous remercie M. le président pour ce rappel des règles d'intervention en commission qui me semble tout à fait salutaire. J'ajoute néanmoins que le respect dont nous devons faire preuve dans nos interventions doit s'accompagner du souci de répondre le plus complètement possible à nos questions de la part des personnes auditionnées.

M. le président Éric Coquerel. Je suis tout à fait d'accord avec cette exigence de réciprocité et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons modifié les modalités de réponse des auditionnés qui doivent désormais répondre immédiatement après chaque

intervention, émanant d'un groupe ou d'un député à titre individuel, alors qu'ils ne répondaient auparavant qu'à la fin de l'ensemble des interventions. Cette exigence de répondre du tac au tac doit permettre d'obtenir des réponses à toutes les questions et je n'hésiterai pas à relancer les personnes auditionnées si ce n'est pas le cas.

Mme Christine Arrighi. Je souhaite vraiment abonder en ces sens car l'irrespect qui consiste à ne pas répondre aux questions des commissaires et tout aussi condamnable que l'irrespect dans la forme des interventions. A titre d'illustration de ces pratiques, je n'ai eu aucune réponse de la part des ministres lundi à mes questions concernant la réserve de précaution.

M. le président Éric Coquerel. Je suis conscient du fait qu'il s'agit d'une problématique légitime et je m'engage à agir en ce sens.

*

* *

Informations relatives à la commission

La commission a désigné des rapporteurs d'information de missions d'information lancées par la commission sous la précédente législature :

– *M. Jean-Philippe TANGUY et M. François JOLIVET, rapporteurs sur la rémunération de l'épargne populaire et des classes moyennes ;*

– *M. Mathieu LEFEVRE et Mme Eva SAS, rapporteurs sur l'impact des dispositifs fiscaux et sociaux sur le reste à vivre des travailleurs de la classe moyenne ;*

– *M. Charles DE COURSON et Mme Félicie GERARD, rapporteurs sur la fiscalité de l'épargne retraite par capitalisation.*

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 11 septembre 2024 à 9 heures 30

Présents. - Mme Christine Arrighi, M. Christian Baptiste, M. Jean-Pierre Bataille, M. Laurent Baumel, M. Jean-Didier Berger, M. Anthony Boulogne, M. Mickaël Bouloux, M. Eddy Casterman, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, M. Jocelyn Dessigny, M. Emmanuel Fouquart, M. José Gonzalez, M. Daniel Labaronne, M. Tristan Lahais, Mme Christine Loir, M. Philippe Lottiaux, Mme Véronique Louwagie, Mme Claire Marais-Beuil, M. Kévin Mauvieux, Mme Yaël Ménaché, Mme Estelle Mercier, M. Jacques Oberti, Mme Christine Pirès Beaune, M. Hugo Prevost, M. Nicolas Ray, M. Matthias Renault, M. Charles Rodwell, M. Emeric Salmon, Mme Eva Sas, M. Charles Sitzenstuhl, M. Jean-Philippe Tanguy, M. Vincent Trébuchet

Excusés. - M. Karim Ben Cheikh, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Sophie Pantel, M. Emmanuel Tjibaou

Assistait également à la réunion. - M. Fabien Di Filippo