

Le système belge de garantie des dépôts dans une perspective européenne

Ch. Van Nieuwenhuyze
M. D. Zachary

Introduction

Les systèmes de garantie des dépôts protègent dans une certaine mesure l'épargne des déposants quand un établissement financier n'est pas en mesure d'en assurer le remboursement. Ces systèmes existent depuis longtemps, mais la récente crise financière a une fois de plus démontré leur importance.

Comme l'explique la première partie du présent article, les systèmes de garantie des dépôts ne sont pas de simples instruments de protection des consommateurs; ils contribuent aussi largement à la stabilité financière.

La deuxième partie est consacrée aux avantages et inconvénients des systèmes de garantie des dépôts: ceux-ci doivent être élaborés de telle manière qu'ils rencontrent autant que possible deux objectifs simultanément, à savoir la protection des consommateurs et la stabilité financière.

La troisième partie décrit l'actuel système belge de garantie des dépôts et commente en particulier les adaptations qu'il a subies dans le contexte de la crise financière.

Enfin, la quatrième partie analyse les propositions récentes de la Commission européenne visant à introduire un nouveau règlement en matière de systèmes de garantie des dépôts et énumère les conséquences de cette initiative et les défis qu'il faudra ensuite relever.

1. Rôle de la garantie des dépôts dans la politique financière

La mise en place d'un système de garantie des dépôts a essentiellement deux objectifs: la protection des avoirs des déposants et le maintien de la stabilité financière en évitant les faillites bancaires.

1.1 Protection des déposants

La mise en place d'une garantie des dépôts a pour fonction première de donner l'assurance d'une indemnisation aux déposants qui seraient victimes d'une faillite bancaire.

De manière générale, les déposants sont, pour la plupart, individuellement peu incités à surveiller l'utilisation que leur banque fait de leurs dépôts. En outre, une forte asymétrie d'information existe entre les déposants et les gestionnaires de la banque, étant donné que les premiers ne sont en général pas en mesure de juger et de contrôler le caractère plus ou moins risqué de la gestion menée par les seconds (Madiès, 2009a). On peut en effet supposer que le coût d'acquisition des informations portant sur le caractère risqué des placements de la banque peut paraître exorbitant par rapport à l'avantage que les déposants en retirent.

Le système de garantie de dépôts se justifie de ce fait par la nécessité de protéger et de représenter les déposants, vus comme une population vulnérable, afin de pallier l'insuffisance de leur contrôle. Avec la mise en place d'un

tel système, l'asymétrie d'information se transmet des déposants à l'instance de supervision des établissements de crédit qui, étant donné son expertise et ses possibilités d'investigation, est supposée mieux à même de maîtriser les problèmes d'asymétrie informationnelle (Madiès, 2009a et b).

En outre, la nécessité de protéger les déposants est justifiée par les coûts potentiellement très élevés qui résulteraient de la perte de leurs dépôts à la suite d'une faillite bancaire. Ces coûts se répercutent sur chaque déposant individuellement, mais les pertes subies peuvent également avoir un impact non négligeable sur la consommation privée, étant donné la brusque diminution du patrimoine des consommateurs, et, partant, sur l'ensemble de l'activité économique.

1.2 Stabilité financière

Assurer l'efficacité d'un système bancaire nécessite d'y créer un climat de confiance et d'éviter ainsi les comportements de panique susceptibles de déstabiliser l'ensemble du système financier. L'instauration de ce climat de confiance contribue dès lors au maintien de la stabilité du système financier, gage de son bon fonctionnement.

Un manque de confiance peut en effet être à l'origine de réactions en chaîne aboutissant à la faillite d'institutions bancaires *a priori* solvables et saines. En effet, une panique bancaire peut naître de la précipitation de déposants peu ou mal informés, ne sachant pas en particulier distinguer une information négative concernant le secteur dans son ensemble et la situation particulière de leur banque. Une réaction de panique se fonde en général sur un comportement auto-réalisateur des épargnants, chacun anticipant le retrait massif des autres déposants et venant au plus vite reprendre ses dépôts. Comme la valeur des actifs de la banque en cas de liquidation forcée et anticipée sera inférieure au montant des dépôts, la banque peut être tout à fait saine (ou solvable) et pourtant acculée à la faillite par une réaction de ruée sur les guichets (*bank-run*) (Diamond et Dybvig, 1983).

Un système de garantie des dépôts limite l'effet de transmission des problèmes inhérents à une banque particulière vers d'autres plus saines, puisqu'il assure aux déposants une indemnisation en cas de faillite de leur

banque, rendant inutile la course au guichet pour récupérer ses actifs. Ce mécanisme réduit donc la possibilité de réaction en chaîne et de contagion à l'ensemble du système bancaire.

Toutefois, les systèmes de garantie des dépôts ne sont qu'un des instruments qui doivent assurer la stabilité financière. Ils font partie d'un filet de sécurité financier plus vaste. Il existe en effet un consensus selon lequel un tel filet de sécurité doit comprendre à la fois une protection des dépôts, un contrôle et une régulation prudentiels, et un prêteur en dernier ressort⁽¹⁾.

Avant tout, des mesures (*ex ante*) d'évitement de crise, tels une surveillance prudentielle efficace et un cadre réglementaire cohérent, doivent prémunir contre les faillites de banque. Le secteur lui-même ne peut éluder sa responsabilité et doit maîtriser les risques au travers d'une gestion interne énergique de ceux-ci.

En ce qui concerne les mesures (*ex post*) de résolution de crise, la banque centrale peut élargir l'octroi de liquidités aux banques lorsque ces dernières sont confrontées à des problèmes de financement en recourant éventuellement à des mesures peu conventionnelles, comme elle l'a fait pendant la récente crise. En l'occurrence, ces opérations ont pu être considérées comme celles d'un prêteur en dernier ressort, dans la mesure où la plupart des banques ne pouvaient plus se financer par la voie habituelle du marché interbancaire. Enfin, en participant au capital des banques ou en se portant garantes de leurs obligations financières, les autorités budgétaires peuvent intervenir pour rétablir leur solvabilité. Contrairement à la garantie explicite qu'offrent les systèmes de garantie des dépôts, ces actions des banques centrales et des autorités publiques constituent une garantie implicite qu'il y aura une intervention en période critique, laquelle sera discrétionnaire et s'appliquera souvent au bénéfice de tous les créanciers et non à celui des seuls déposants.

2. Principes de base du système de garantie des dépôts optimal

2.1 Avantages et inconvénients de ces systèmes

Compte tenu des objectifs assignés, certains avantages et inconvénients théoriques sont liés aux systèmes de garantie des dépôts. Après les avoir exposés, nous examinerons les conditions que doit remplir un système de garantie efficace pour pouvoir, dans la pratique, en pallier autant que possible les inconvénients. Les autorités ont en

(1) Cf. notamment FSF (2001) et Schich (2008b). Le prêteur en dernier ressort peut être défini comme une institution, le plus souvent la banque centrale, qui octroie des crédits au secteur bancaire lorsque tous les autres moyens dont celui-ci dispose pour obtenir des crédits ont été épuisés. Selon la définition classique, l'objectif du prêteur en dernier ressort est d'éviter les faillites inutiles de banques en permettant à ces dernières de surmonter leurs problèmes de liquidités temporaires grâce à l'octroi de crédits à un taux adapté et moyennant les garanties nécessaires.

effet le choix entre plusieurs régimes, lesquels diffèrent en termes de couverture, de financement et de règles administratives⁽¹⁾.

AVANTAGES

Tout d'abord, plusieurs avantages résultent du fait que les avoirs des déposants sont protégés.

Grâce à la protection des dépôts, une part importante du patrimoine financier des ménages est préservée en période de crise. Cela empêche l'apparition d'effets de richesse largement négatifs sur la consommation privée, qui pourraient entraîner l'économie réelle et le secteur financier dans une spirale destructrice.

En outre, les particuliers peuvent choisir leur banque sans (beaucoup) tenir compte du risque de défaillance. Les coûts d'information du client sont donc réduits, de sorte qu'il peut facilement chercher l'établissement qui offre les taux les plus élevés. Cette situation peut entraîner une concurrence accrue entre les banques mais, en moyenne, celles-ci devraient pouvoir diminuer leur rémunération sur les dépôts. Dans un régime où les dépôts ne sont pas garantis, les épargnants exigent en effet une prime de risque supplémentaire en fonction du risque de défaut, souvent difficile à estimer, de l'établissement de crédit.

Les systèmes de garantie des dépôts présentent par ailleurs quelques avantages non négligeables sur le plan de la stabilité financière, essentiellement en comparaison des garanties implicites.

Contrairement aux garanties implicites qui, via le sauvetage de l'établissement financier, offrent un « chèque en blanc » à tous les créanciers, aux actionnaires et même aux gestionnaires, la protection offerte par les systèmes de garantie des dépôts se limite aux déposants. Les intéressés non assurés ont dès lors avantage à évaluer les positions de risque de la banque puisqu'en cas de faillite, ils ne bénéficient pas de la même sécurité que les déposants. Un système de garantie des dépôts peut donc favoriser un meilleur contrôle des risques, qui soit conforme au marché, de la part des acteurs les mieux placés à cet effet (les investisseurs institutionnels et les actionnaires).

Un autre avantage est la création de conditions d'une concurrence équitable (*level playing field*) supprimant le désavantage compétitif des petites banques. Étant donné que celles-ci ne sont pas considérées comme d'importance systémique et que leur survie n'est pas essentielle au fonctionnement de l'économie, elles peuvent être désavantagées lors d'opérations de sauvetage par rapport aux

banques d'importance systémique. Durant la crise, il s'est en effet avéré que quelques grandes banques ont bénéficié d'une assistance sur la base de principes implicites tels que « *too-big-to-fail* » ou de variantes telles que « *too-inter-connected-to-fail* » ou « *too-complex-to-fail* ». Cela a pu donner aux épargnants l'impression que leur épargne était mieux protégée dans ces grandes institutions. Un fonds de garantie des dépôts supprime cette perception erronée et veille à ce que les dépôts soient assurés dans toutes les banques, de sorte que les plus petites ne doivent pas offrir des taux plus élevés pour attirer les dépôts.

Enfin, étant donné que la majorité des déposants bénéficient d'une protection globale, les systèmes de garantie des dépôts rendent politiquement plus acceptable la décision prise par les autorités publiques de laisser une institution faire faillite. L'on évite ainsi que celles-ci ne soient forcées de sauver tous les établissements, même les non solvables, par le biais de garanties implicites, pour que les déposants ne subissent pas de pertes. Outre l'incidence budgétaire considérable qu'ont souvent pareilles garanties implicites, elles peuvent conduire au maintien d'un système financier vulnérable.

DÉSAVANTAGES

Un risque important souvent associé au système de garantie des dépôts, mais aussi à celui de prêteur en dernier ressort et à d'autres garanties implicites, est celui de l'aléa moral (*moral hazard*). Ce concept fait référence à la modification de comportement des assurés, qui a pour conséquence que ceux-ci prennent davantage de risques que s'ils n'étaient pas assurés. Pareil comportement pourrait être adopté tant par les banquiers que par les déposants, sachant qu'il existe une certitude explicite ou implicite d'intervention des pouvoirs publics lorsque les choses tournent mal dans le secteur financier. Pour effectuer leur choix, les déposants n'accorderaient plus aucune importance à la bonne santé de l'établissement, mais rechercheraient les taux d'intérêt les plus élevés. D'autre part, les banquiers seraient tentés de réaliser des investissements risqués, partant de l'hypothèse que ni eux-mêmes, ni leurs clients ne devraient supporter les pertes éventuelles. L'octroi de garanties aux épargnants et aux établissements financiers peut donc, à l'inverse de ce qui était recherché, rendre le système financier vulnérable.

2.2 Principes fondateurs du système optimal

L'énumération des avantages et des inconvénients montre que, lors de la création d'un système de garantie des

(1) Cf. notamment Garcia (2000) et Demirgüç-Kunt et al. (2005).

dépôts, un compromis (*trade-off*) est réalisé entre les objectifs, à savoir la protection du déposant et la stabilité financière. Une trop grande protection des dépôts accroît le risque d'aléa moral, alors qu'un niveau de protection trop faible mine la confiance dans le système. Il convient donc de limiter le risque d'aléa moral sans mettre en péril la crédibilité du système. De plus, la conception de celui-ci doit être envisagée dans le cadre plus large du filet de sécurité financier dont il fait partie, ainsi que dans le contexte international. La coordination et l'harmonisation constituent des éléments clés à cet égard.

CRÉDIBILITÉ

Le système de garantie des dépôts doit être crédible aux yeux des épargnants. Il ne peut être efficace que si les garanties s'appliquent à la majeure partie des dépôts par le biais d'un montant de couverture suffisamment élevé. D'autre part, les déposants doivent être convaincus qu'après une faillite bancaire, le système sera effectivement en mesure de procéder au remboursement de leurs dépôts dans un délai raisonnable. Dans le cas d'une sous-capitalisation du fonds *ex ante* par le secteur financier et/ou d'une marge de manœuvre fiscale insuffisante des pouvoirs publics pour financer une intervention *ex post*, ce fonds manquera de crédibilité, de sorte que les déposants seront incités à courir au guichet. Un système de garantie des dépôts efficace sera de préférence transparent, simple et connu.

LIMITATION DE L'ALÉA MORAL

L'aléa moral peut être limité de diverses manières. S'agissant de la couverture, on peut exclure certains grands créanciers, tels que les institutions financières ou les investisseurs institutionnels et les administrations publiques. Ces acteurs auront dès lors tout intérêt à suivre le comportement de prise de risques de leur banque (Gropp et Vesala, 2004). Contrairement aux petits déposants, ils sont d'ailleurs les mieux placés pour le faire.

Une autre possibilité serait l'introduction d'une « co-assurance » (*co-insurance*), qui limite la couverture à un pourcentage fixe (par ex. 90 p.c.) du montant de chaque dépôt individuel. Cette solution contribuerait à encourager les déposants à adopter une attitude critique lors du choix de leur établissement. Elle présente toutefois l'inconvénient de faire subir une perte à chaque déposant en cas de faillite, ce qui accroît considérablement le risque d'une course au guichet, comme il est apparu lors de la crise au Royaume-Uni (Ondo-Ndong et Scialom, 2008). En 2009, la directive

européenne 2009/14/CE a exclu la possibilité d'imposer une franchise au déposant.

Une troisième solution au problème de l'aléa moral se situe au niveau du financement du fonds. Il s'agit de mettre en place des méthodes faisant varier les contributions des établissements financiers en fonction de leur profil de risque. Le risque étant facturé, le comportement de prise de risque des établissements financiers s'en trouverait freiné. L'inconvénient de cette méthode est la difficulté de déterminer le profil de risque des établissements. Ainsi, on peut se baser sur les données du bilan, lesquelles sont toutefois peu anticipatives, ou encore sur les informations de marché, qui ne sont pas toujours disponibles et peuvent être biaisées. Il existe en outre divers types de risques, tels que les risques de marché et de crédit, les risques opérationnels et systémiques, qu'il est difficile de regrouper en un seul chiffre. À cet égard, le régulateur bancaire semble la source d'information la plus indiquée.

Enfin, le problème de l'aléa moral peut être limité en imposant des restrictions aux banques, par exemple sous la forme d'exigences de liquidité et de solvabilité, ce qui est la mission de la réglementation et du contrôle prudentiels. Ainsi, une forme de réglementation rend l'autre nécessaire (Greenspan, 2001).

COORDINATION NATIONALE ET INTERNATIONALE

L'exemple précité montre que le fonds de garantie des dépôts ne peut être dissocié des autres instances de prévention et de résolution des crises qui font partie du filet de sécurité financier, c'est-à-dire l'autorité de surveillance et le régulateur prudentiels, ainsi que le prêteur en dernier ressort. Les systèmes de garantie des dépôts n'entrent en général en action qu'après une faillite, alors que les autres éléments du filet de protection tentent de l'éviter.

Il est essentiel que l'échange d'informations entre ces institutions s'effectue de manière fluide et sans délai, afin qu'en temps de crise, elles puissent intervenir rapidement et de manière coordonnée (IADI, 2006). Diverses interactions se produisent en effet entre les éléments du filet de sécurité financier. D'abord, la réglementation et le contrôle prudentiels limitent l'aléa moral inhérent aux systèmes de garantie des dépôts et à la fonction de prêteur en dernier ressort. Il existe également des interactions entre ces deux derniers éléments. Ainsi, les ressources du fonds de garantie peuvent être préservées si le prêteur en dernier ressort soutient un établissement financier en difficulté. D'autre part, ces actions peuvent avoir pour conséquence qu'une banque

insolvable continue ses activités malgré une diminution constante de ses capitaux en proportion de ses dépôts⁽¹⁾, ce qui peut encourager une course au guichet. En revanche, une faillite rapide favorise un dédommagement sans délai par le fonds de garantie. Ces exemples montrent qu'une intervention non coordonnée peut mettre en danger la stabilité financière et entraîner ainsi des coûts sociaux élevés.

L'internationalisation du système financier moderne crée des difficultés supplémentaires. Lorsqu'un établissement financier international est confronté à des difficultés, de nombreuses autorités publiques sont impliquées. Il est donc essentiel que la coordination et l'échange d'informations entre les pays et les systèmes de garantie des dépôts soient optimaux. Il est toutefois apparu durant la récente crise que les intérêts nationaux passaient à l'avant-plan en l'absence d'instructions précisant ce qui devait être communiqué et par qui. Il en a résulté une grande incertitude pour les clients d'établissements d'épargne, par exemple dans le cas des succursales, établies en Belgique, de la société luxembourgeoise Kaupthing Bank Luxembourg S.A., elle-même filiale de la banque islandaise Kaupthing tombée en faillite.

Un des problèmes qui se posent est celui dit du *home-host*. Il est lié à la répartition des compétences entre les autorités nationales. Au sein de l'EEE⁽²⁾ (qui comprend l'UE, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein), les filiales⁽³⁾ de banques étrangères ressortissent au fonds de garantie du pays dans lequel elles sont établies (*host-control*). Par contre, les dépôts des succursales de banques étrangères sont couverts par le fonds de garantie du pays où se trouve le siège central (*home-control*)⁽⁴⁾.

Cette réglementation est peu transparente pour le déposant⁽⁵⁾. Le choix d'un établissement s'en trouve compliqué, puisqu'il doit connaître la forme juridique et l'origine de l'établissement, ainsi que les caractéristiques et la fiabilité du système de garantie des dépôts qui y est associé.

Du point de vue des banques, les différences entre les systèmes de garantie peuvent perturber la concurrence. Ainsi, celles qui dépendent d'un système favorable – en ce qui concerne à la fois les contributions et la couverture – peuvent attirer plus de dépôts à un coût plus faible. Les maisons-mères sont incitées à transformer leurs succursales en filiales (ou *vice versa*), au terme d'un « shopping » consistant à rechercher la réglementation la plus intéressante et la moins chère en matière de garantie. La transformation d'une succursale en banque a pour effet que ses dépôts sont immédiatement assurés par le fonds de garantie du pays dans lequel elle opère, sans qu'elle ait jamais contribué à ce fonds dans le passé. Les différences

peuvent également donner lieu à des abus. Les banques qui prennent des risques importants peuvent tirer profit d'un manque de transparence et ainsi attirer des dépôts via des succursales établies dans des pays offrant une garantie élevée. Dans ce cadre, elles peuvent profiter du manque d'information des déposants locaux qui pourraient supposer à tort que leurs dépôts dépendent du système de garantie local favorable. De plus, la politique de la banque mère n'est pas contrôlée par les autorités de régulation du pays dans lequel la succursale est établie. Cette situation peut donner lieu à des informations inadéquates concernant le comportement de prise de risques de la succursale.

Des règles claires ou une harmonisation des systèmes – notamment en ce qui concerne la couverture et le financement – sont dès lors nécessaires, afin que les différences entre les systèmes de garantie nationaux ne donnent pas lieu à des distorsions de concurrence, des abus et des incertitudes, et qu'elles n'entravent pas l'intégration financière (Trichet, 2008). Une coopération internationale est nécessaire dans ce cadre. Dans l'attente d'une harmonisation des systèmes nationaux au sein de l'UE, ou même de la création d'un système de garantie des dépôts paneuropéen, certains pays ont confirmé leur collaboration dans des « protocoles d'accord » (*Memorandum of Understanding – MoU*) qui peuvent être conclus à un niveau bilatéral ou multilatéral. Cette coopération porte sur l'échange d'informations et sur le traitement des demandes d'indemnisation. Les protocoles d'accord sont surtout importants lorsque des succursales optent pour une participation complémentaire au système de garantie du pays dans lequel elles sont établies. Jusqu'à présent, deux protocoles ont été conclus par le système belge de garantie des dépôts, l'un avec le système britannique (*Financial Services Compensation Scheme*) et l'autre avec le système néerlandais géré par la Nederlandsche Bank.

(1) Schich (2008a) indique dans ce cadre qu'en échange de l'octroi de crédit, le prêteur en dernier ressort retire à la banque des garanties de qualité, de sorte que de moins en moins d'actifs de qualité sont à la disposition des déposants et des autres créanciers. Cette affirmation était toutefois moins pertinente durant la dernière crise, puisque les garanties admises dans le cadre des opérations d'apport de liquidité des banques centrales ont été élargies à des titres de moindre qualité, sous réserve que leur valeur soit réduite d'un certain pourcentage (*haircut*).

(2) Espace économique européen. Pour les banques ne faisant pas partie de l'EEE, les États membres sont libres d'élaborer une réglementation. En Belgique, toutes ces banques (succursale ou filiale) dépendent du fonds de garantie belge.

(3) La filiale d'une banque étrangère, établie en Belgique, est considérée comme une entreprise juridiquement indépendante de la société mère, disposant d'une personnalité juridique relevant du droit belge, tandis que la succursale ne constitue pas une entité juridique distincte; il s'agit d'une simple structure décentralisée de l'entreprise étrangère.

(4) Les succursales de banques étrangères peuvent toutefois opter pour une participation complémentaire au fonds de garantie du pays dans lequel elles sont établies, si celui-ci offre une couverture plus élevée que le système de garantie de leur pays d'origine.

(5) Ainsi, il s'est finalement avéré que les dépôts des clients belges de Kaupthing étaient couverts par le fonds de garantie luxembourgeois, alors que les dépôts des clients de Kaupthing aux Pays-Bas étaient couverts par le fonds de garantie islandais, puisque la banque y opérait comme succursale de la maison-mère islandaise.

3. Caractéristiques⁽¹⁾ du dispositif en Belgique

3.1 Couverture

3.1.1 Modalités

Conformément aux directives européennes 94/19 et 97/9, deux dispositifs sont en place en Belgique : une garantie de dépôts et une protection des instruments financiers.

En Belgique, la garantie de dépôts s'élève à l'heure actuelle à 100.000 euros par déposant et par institution financière. La décision de relever le plafond, autrefois de 20.000 euros, a été prise par le gouvernement fédéral, par un arrêté royal paru au Moniteur belge du 17 novembre 2008, à la suite de la crise financière. Tout comme dans d'autres pays européens, la confiance dans le système financier était ébranlée et les premiers signes de retrait de dépôts se manifestaient. Il s'agissait d'enrayer le mouvement de perte de confiance.

La protection des dépôts s'applique à tout solde créditeur de fonds libellés dans une des monnaies de l'EEE et détenus en compte par des personnes physiques, des associations et des petites et moyennes entreprises⁽²⁾ sur des comptes à vue, des comptes à terme ou des comptes d'épargne auprès d'un établissement financier. Elle couvre également les avoirs des investisseurs sur un compte en espèces ainsi que les titres de créance émis par les établissements de crédit (comme les bons de caisse et les obligations) s'ils sont nominatifs, dématérialisés ou détenus en compte-titres. Les bons de caisse au porteur ne bénéficient pas de la protection.

La protection des contrats d'assurance-vie⁽³⁾ ne s'applique qu'aux produits dont le rendement est garanti, qui relèvent de la branche 21, pour autant que ceux-ci soient vendus par une compagnie ayant choisi d'adhérer au système (pour le moment, cette adhésion est volontaire).

L'élargissement vers ces produits est motivé par le fait que, en dépit de leur forme de contrat d'assurance, ces produits visent à attirer le même public de déposants que celui qui est intéressé par les produits d'épargne classiques offerts par les établissements de crédit (Debremaeker, 2009). Dès qu'une entreprise d'assurance adhère au système, son client bénéficie d'une garantie à concurrence de la valeur de rachat de son contrat d'assurance-vie à la veille de la date de défaillance de l'entreprise d'assurance, avec un maximum de 100.000 euros.

Par ailleurs, la protection des instruments financiers concerne tous les titres (actions, obligations, fonds communs de placement, etc.) émis par un tiers et détenus pour le compte de clients auprès d'un établissement de crédit ou d'une société d'investissement quand pareille institution est dans l'incapacité de les livrer ou de les restituer.

Une intervention du Fonds de protection ne sera donc nécessaire que dans le cas exceptionnel où, après restitution directe aux propriétaires de tous les titres détenus par l'établissement défaillant, certains d'entre eux n'auraient pas pu récupérer la totalité de leurs avoirs. Le montant de la garantie pour instruments financiers a été maintenu à 20.000 euros⁽⁴⁾.

Étant donné que la protection vise principalement l'épargnant ordinaire, certaines catégories, appelées de manière générale acteurs professionnels, ne peuvent prétendre à une intervention. Il s'agit des pouvoirs publics et de leurs institutions, des établissements financiers, des investisseurs institutionnels, des grandes entreprises, ainsi que des personnes liées à des titres divers à l'établissement ou à l'entreprise en défaillance (administrateurs, commissaires, sociétés liées) ou qui ont contribué par leur comportement à sa défaillance.

3.1.2 Couverture effective

Plusieurs statistiques sont utilisées ci-après pour tenter d'estimer le taux de couverture des dépôts bancaires des ménages et des entreprises belges par la garantie de dépôts. Ainsi, les informations de Febelfin, la fédération du secteur financier belge, sur le nombre de comptes détenus par les ménages et les entreprises auprès de banques établies en Belgique ont été croisées avec les statistiques sur les montants des dépôts détenus auprès des banques belges, compilées par la Banque dans le cadre de l'établissement des comptes financiers de la Belgique. Ces deux sources permettent d'estimer le montant moyen des dépôts à vue, des dépôts à terme et des dépôts d'épargne détenus par les entreprises et les ménages résidents.

(1) Ne sont reprises ici que les caractéristiques les plus importantes du système belge de garantie. Pour plus de détails, nous renvoyons au dernier rapport d'activités en date du Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers (2010), l'établissement public qui en assume la charge.

(2) Les entreprises qui sont autorisées à établir un bilan abrégé, bénéficiant de la garantie du système de protection. Sont dès lors exclues les grandes ou moyennes entreprises qui doivent déposer un bilan complet. En pratique, il s'agit d'entreprises qui soit ont en moyenne annuelle un nombre de travailleurs occupés de plus de 100 personnes, soit dépassent plus d'un des critères suivants : un total du bilan de 3.650.000 euros, un chiffre d'affaires annuel (hors TVA) de 7.300.000 euros, une moyenne du nombre de travailleurs occupés de 50 personnes.

(3) Cette protection a principalement constitué une réponse du Gouvernement belge aux difficultés d'Ethias dans le contexte de la crise financière. Il s'agit également désormais d'un point inscrit à l'agenda européen. La Commission européenne a effectué en 2008 une consultation sur ce thème et elle rédigera en 2011 une proposition de directive sur la protection des produits d'assurance.

(4) En juillet 2010, la Commission a aussi déposé une proposition de directive relative au système d'indemnisation des investisseurs, portant la couverture à 50.000 euros.

Les comptes à vue des ménages totalisent en moyenne un solde de 3.240 euros si l'on ne retient que ceux dont le solde est créditeur. Leur nombre s'élève à 11 millions, ce qui représente en moyenne 1,1 compte par personne.

Les dépôts à terme des ménages affichent en moyenne un solde de près de 25.000 euros. Leur nombre est toutefois relativement restreint: on en dénombre un peu moins de 900.000. En d'autres termes, en moyenne seul un résident sur dix dispose d'un compte à terme.

Enfin, les ménages détiennent en moyenne un peu plus de 10.000 euros par compte d'épargne réglementé. On dénombre plus de 18 millions de comptes de ce type, un chiffre largement supérieur à la population belge, ce qui indique que certains épargnants détiennent plusieurs comptes d'épargne. Mis à part le shopping bancaire, la multiplication des comptes d'épargne réglementés trouve son origine dans la volonté des épargnants d'éviter le dépassement du plafond des intérêts exemptés de précompte mobilier en ouvrant plusieurs comptes.

Le tableau ci-dessous présente une estimation sommaire des sommes concernées. Plusieurs limitations empêchent d'affiner les résultats. Tout d'abord, les comptes financiers ventilent les données en euro et en autres devises: il n'est pas possible de distinguer spécifiquement les autres devises européennes. Les chiffres présentés ici ne tiennent dès lors pas compte des dépôts qui seraient détenus en devises de l'EEE autres que l'euro. Deuxièmement, les données comprennent les dépôts en euro détenus par les particuliers auprès de succursales de banques étrangères pour lesquelles c'est la garantie d'un autre État membre qui jouerait.

En outre, ces valeurs moyennes ne donnent aucune idée de la répartition des montants des dépôts parmi les épargnants. L'enquête de l'Eurosystème sur le comportement financier des ménages, dont la première édition a eu lieu au cours de l'été 2010 en Belgique, devrait apporter des renseignements inédits sur la répartition des avoirs réels et financiers des épargnants. Recueillis auprès de 2.000 ménages, les résultats pourront être extrapolés à l'ensemble de la population. Ils ne seront toutefois pas disponibles avant la fin de l'année 2011.

Les moyennes ainsi calculées, bien qu'imparfaites, sont toutefois précieuses pour estimer la pertinence du plafond du mécanisme de couverture des dépôts en vigueur en Belgique. Pour faciliter l'analyse, on néglige deux catégories d'instruments financiers qui entrent normalement en considération en cas de défaillance d'une banque: les éventuels bons de caisse et autres titres à revenu fixe émis par l'établissement défaillant qui, lorsqu'ils ne sont pas au porteur, s'ajoutent aux dépôts détenus, et le solde restant dû sur les éventuels crédits contractés auprès de l'établissement défaillant, qui vient en déduction du montant des dépôts.

Chaque résident belge possède en moyenne environ 22.500 euros de dépôts bancaires dans une même banque ou répartis dans plusieurs banques, sur 1,1 compte à vue, 1,7 compte d'épargne et 0,1 compte à terme, soit sur 2,8 comptes en moyenne. Bien entendu, les dépôts des ménages sont inégalement répartis. Certaines personnes ont moins de 22.500 euros de dépôts bancaires, voire aucun compte en banque, tandis que d'autres ont des comptes nettement mieux fournis.

Compte tenu de ces inégalités, une question fondamentale est de savoir si la distribution des montants des dépôts est symétrique ou non par rapport à la moyenne.

TABLEAU 1 DÉPÔTS EN EURO DES MÉNAGES AUPRÈS DES BANQUES ÉTABLIES EN BELGIQUE

	Montant total des dépôts ⁽¹⁾	Nombre de comptes ⁽²⁾	Montant moyen par compte	Nombre moyen de comptes par personne	Montant moyen des dépôts par personne
	(millions d'euros)	(milliers d'unités)	(euros)	(unités)	(euros)
Comptes à vue ⁽³⁾	36.907	11.390	3.240	1,1	3.415
Comptes à terme	21.110	861	24.514	0,1	1.953
Comptes d'épargne réglementés	186.294	18.352	10.151	1,7	17.238
Total	244.311	30.604	7.983	2,8	22.606

Sources: DGSIE, Febelfin, BNB.

(1) Au 30 juin 2010.

(2) Au 31 décembre 2009.

(3) Avec solde créditeur.

Si tel était le cas, le dépôt médian par personne équivaldrait au dépôt moyen, soit 22.500 euros. Dans cette hypothèse, quelque 50 p.c. de la population n'étaient pas totalement à l'abri d'une défaillance d'une banque lorsque l'ancien plafond de protection était encore en vigueur. Dans les faits, il semble toutefois que, pour autant qu'ils reflètent la distribution du patrimoine total, les dépôts soient répartis de manière asymétrique. En particulier, une minorité de personnes détiendrait des dépôts importants qui tireraient la moyenne vers le haut. Dans cette hypothèse, le dépôt médian s'inscrit au-dessous du dépôt moyen de 22.500 euros. Cela signifie que plus de 50 p.c. des personnes bénéficiaient déjà d'une protection intégrale de leurs dépôts avant le rehaussement du plafond. Réciproquement, une proportion d'épargnants – inférieure à 50 p.c. mais présumée non négligeable – totalisait néanmoins des dépôts bancaires pour plus de 20.000 euros à cette époque. Ils bénéficient désormais d'une protection accrue, voire intégrale pour certains, avec un plafond d'intervention établi à 100.000 euros.

Ces hypothèses sont cohérentes avec l'estimation réalisée par la Commission européenne, qui considère, sur la base du taux de couverture calculé dans les États membres offrant une protection comparable, que 67 p.c. du nombre de comptes éligibles en Belgique étaient couverts entièrement lorsque le plafond s'établissait encore à 20.000 euros. En ce qui concerne la nouvelle couverture, la Commission a estimé en juillet 2010 à environ 95 p.c. la proportion du nombre de comptes éligibles entièrement couverts par un plafond à 100.000 euros (EC, 2010d).

En définitive, seule la minorité des épargnants dont le total des dépôts bancaires dépasse le plafond en vigueur encourt potentiellement des pertes en cas de défaillance

d'une banque. Encore faut-il que ce plafond soit atteint auprès d'un seul et même établissement. Or, il est probable que certains épargnants répartissent leurs dépôts sur des comptes ouverts auprès de plusieurs établissements différents.

En ce qui concerne les entreprises, chaque compte à vue (avec solde créditeur) totalise en moyenne un solde d'environ 50.000 euros. Ils sont au nombre de près d'1 million, ce qui représente 3,2 comptes par entreprise. Chaque entreprise a donc en moyenne 157.000 euros en dépôt sur des comptes à vue.

Les dépôts à terme des entreprises présentent en moyenne un solde d'environ 580.000 euros. Comme pour les ménages, leur nombre est très restreint: seule une entreprise sur dix dispose d'un compte à terme. Par entreprise, le montant moyen des comptes à terme atteint la somme de 63.000 euros

Enfin, les comptes d'épargne des entreprises comptabilisent en moyenne 34.000 euros. On en dénombre environ 375.000, soit 1,3 compte par entreprise. En conséquence, chaque entreprise possède en moyenne 43.000 euros sur un compte d'épargne.

Sous les réserves exprimées *supra*, chaque entreprise établie en Belgique possède auprès d'un ou plusieurs établissements de crédit résidents des dépôts bancaires équivalents à environ 262.000 euros, répartis sur 4,5 comptes, soit 3,2 comptes à vue, 0,1 compte à terme et 1,3 compte d'épargne. Comme pour les ménages, les sommes répertoriées sont, selon toute vraisemblance, inégalement réparties entre entreprises, selon leur taille et le secteur d'activité. En particulier, on peut faire l'hypothèse que

TABLEAU 2 DÉPÔTS EN EURO DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES⁽¹⁾ AUPRÈS DES BANQUES ÉTABLIES EN BELGIQUE

	Montant total des dépôts ⁽²⁾	Nombre de comptes ⁽³⁾	Montant moyen par compte	Nombre moyen de comptes par entreprise	Montant moyen des dépôts par entreprise
	(millions d'euros)	(milliers d'unités)	(euros)	(unités)	(euros)
Comptes à vue ⁽⁴⁾	46.943	945	49.672	3,2	156.920
Comptes à terme	18.733	32	581.130	0,1	62.619
Comptes d'épargne	12.815	375	34.180	1,3	42.837
Total	78.490	1.352	58.046	4,5	262.376

Sources: Febelfin, BNB.

(1) Calculés sur la base du nombre d'entreprises non financières ayant déposé des comptes à la Centrale des bilans en 2008.

(2) Au 30 juin 2010.

(3) Au 31 décembre 2009.

(4) Avec solde créditeur.

les dépôts des petites et moyennes entreprises sont pour la plupart inférieurs à la moyenne, tandis que ceux des grandes entreprises, qui ne représentent qu'une petite proportion des sociétés non financières (5,9 p.c. en 2008), les excèdent amplement.

Actuellement, seuls les dépôts des petites et moyennes entreprises, qui ont déposé un schéma abrégé, sont couverts par le système belge de garantie de dépôts. En l'absence de données sur la répartition des montants des dépôts par taille d'entreprise, il est impossible de préciser quels sont les montants garantis par le système actuel de protection des dépôts et dans quelle proportion les dépôts des PME sont couverts. Par ailleurs, à l'avenir, cette distinction en fonction de la taille des entreprises ne sera sans doute plus pertinente: la Commission européenne propose en effet de faire bénéficier toutes les entreprises, quelque soit leur taille, des garanties de dépôts (voir point 4.2.1 ci-dessous).

Plus que les particuliers, les entreprises feront sans doute appel aux services de plusieurs banques, ce qui les rendra moins vulnérables à la défaillance d'une banque isolée. Néanmoins, leurs avoirs seront moins couverts par le système de garantie que ceux des particuliers. C'est certainement le cas pour les grandes entreprises. Pour celles-ci, l'aléa moral jouera moins car des pertes restent possibles. Elles devront dès lors tenir compte du profil de risque de leurs banques. Pour les particuliers et probablement les PME, par contre, la couverture est quasiment complète et le profil de la banque choisie risque de ne plus être pris en considération.

3.2 Financement

Le système de garantie de dépôts et des instruments financiers est financé *ex ante* par les cotisations des adhérents.

3.2.1 Adhérents

L'adhésion au système de protection est obligatoire pour les établissements de crédit, les sociétés de bourse et les entreprises d'investissement de droit belge et constitue une condition préalable à l'obtention de l'agrément de la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA). Non seulement les avoirs des banques belges en Belgique, mais aussi les avoirs détenus par leurs succursales dans l'EEE doivent être couverts.

Les succursales d'institutions régies par le droit d'un autre État membre de l'EEE actives en Belgique ressortissent au système de protection établi dans leur pays d'origine, conformément aux directives européennes.

Les succursales d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement établies en Belgique et relevant du droit d'un pays non-membre de l'EEE sont tenues d'adhérer au système de protection lorsque leurs engagements ne sont pas couverts par un système de protection équivalent dans leur pays d'origine.

Par ailleurs, contrairement aux établissements ci-dessus, qui sont obligés de participer au système de protection des dépôts et des instruments financiers, les entreprises d'assurance participent au système de garantie des contrats d'assurance sur base volontaire.

3.2.2 Fonds

En Belgique, le financement des engagements liés à la protection des dépôts est réparti entre deux fonds: le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et le Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie.

Le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers (ci-après dénommé Fonds de protection) se calque sur les exigences de l'Union européenne en matière de protection des dépôts et bons de caisse, et est en charge du financement de la première tranche de 50.000 euros de chaque dépôt et de l'intégralité de l'intervention pour les instruments financiers qui reste plafonnée à 20.000 euros. Le Fonds de protection est une institution publique autonome dotée d'une personnalité juridique propre. Il est administré par un comité de direction composé paritairement de représentants du secteur financier et du secteur public.

Les interventions éventuelles pour le solde des dépôts excédant 50.000 euros sont prises en charge par le Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie (ci-après dénommé Fonds spécial), nouvellement créé en 2008 dans la foulée de l'extension de la garantie. Ce régime de financement interne est neutre pour le déposant, qui pourra prétendre à la garantie de 100.000 euros en toutes circonstances. Comme son nom l'indique, le Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie gère également la nouvelle garantie des produits d'assurance sur la vie relevant de la branche 21. Cette garantie est à tout point de vue indépendante de la garantie des dépôts bancaires et est gérée intégralement et exclusivement par le Fonds spécial. Ce fonds est administré par la Caisse des dépôts et consignations, qui dépend du SPF Finances.

À partir du 1^{er} janvier 2011, ce régime sera toutefois profondément modifié. À cette date, le Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie assurera

la protection de l'ensemble des produits d'assurance sur la vie avec capital garanti relevant de la branche 21, pour lesquels la participation deviendra obligatoire, jusqu'au plafond de 100.000 euros. Il assumera la protection des dépôts jusqu'à ce même plafond, après l'épuisement des possibilités d'intervention du Fonds de protection.

3.2.3 Cotisations

Jusqu'au 31 décembre 2010, les établissements de crédit et les entreprises d'investissement sont en principe redevables d'une contribution qui se compose de quatre parties :

- en ce qui concerne les dépôts éligibles à une indemnisation :
 - une quote-part de 0,175‰ à verser au Fonds de protection et
 - une quote-part de 0,31‰ à verser au Fonds spécial ;
- en ce qui concerne la protection des instruments financiers :
 - une quote-part de 0,7 % (plafonnée à 154.000 euros) des produits bruts positifs de l'année précédente hors résultat d'intérêts (pour les établissements de crédit) ou du chiffre d'affaires (pour les sociétés de bourse) à verser au Fonds de protection et
 - une quote-part de 0,01‰ (plafonnée à 455.000 euros) sur l'encours des instruments financiers détenus pour le compte de tiers également à verser au Fonds de protection.

Par ailleurs les entreprises d'assurance qui souhaitent adhérer au système de garantie pour les assurances sur la vie doivent aussi verser des contributions financières au Fonds spécial :

- une cotisation initiale unique de 0,25 % et
- une cotisation annuelle de 0,50‰.

Ces deux cotisations sont calculées sur les réserves d'inventaires des contrats d'assurance-vie protégés.

Une augmentation du financement du système s'imposait en vertu du relèvement du niveau de garantie. En effet, à la fin de 2009, les moyens d'intervention du Fonds de protection se chiffraient à 879 millions d'euros. Si l'on prend en considération les 244 milliards d'euros détenus sur les comptes en banque des ménages à la fin de juin 2010, on peut estimer que quelque 0,36 p.c. des montants garantis sont couverts par les moyens financiers actuels du Fonds de protection et ce, sans tenir compte des dépôts couverts pour les PME.

Dès lors, comme prévu dans la loi-programme du 23 décembre 2009, les banques et entreprises

d'investissement adhérentes verseront, en deux tranches égales, l'une en décembre 2010 et l'autre en janvier 2011, un droit d'entrée de 0,10 p.c. appliqué sur le montant total de leurs dépôts au 30 septembre 2010. En outre, la contribution annuelle dont elles devront s'acquitter à partir de 2011, auprès du Fonds spécial, sera augmentée à 0,15 p.c. de leurs dépôts éligibles évalués au 30 septembre de l'année précédant le versement.

De manière similaire, les compagnies d'assurance auront l'obligation de s'affilier au Fonds spécial de protection et de s'acquitter d'une contribution annuelle équivalente à 0,15 p.c. de la valeur des contrats protégés (produits d'assurance sur la vie de la branche 21) au 30 septembre de l'année précédente.

3.3 Délai de remboursement

Le régime actuel prévoit un délai de remboursement maximal de trois mois à compter de la date de la défaillance. Ce délai peut être renouvelé à trois reprises pour une durée maximale de 3 mois chacune, sur décision de la CBFA et en cas de circonstances exceptionnelles.

4. Recommandations émises par la Commission européenne depuis la crise et défis pour le futur

Depuis 1994, les systèmes nationaux de garantie des dépôts dans l'UE sont encadrés par une directive européenne (EC, 1994). Jusqu'à la crise, l'UE avait opté, en vertu de la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts, pour une harmonisation limitée en ne fixant pour l'essentiel que le niveau de garantie minimal (20.000 euros⁽¹⁾). Par conséquent, les autorités nationales ont pu décider assez librement de la forme que revêtirait leur système de garantie des dépôts, compte tenu de sa structure financière et de ses possibilités. Ceci a conduit à un important morcellement puisqu'on dénombre actuellement une quarantaine⁽²⁾ de systèmes de garantie des dépôts dans l'UE, lesquels diffèrent en termes de couverture, de financement et de règles administratives.

(1) La directive fixait en 1994 une période transitoire expirant le 31 décembre 1999 pour sa mise en œuvre et prévoyait la possibilité, à partir de 2005, de revoir le montant de couverture sur une base quinquennale. Bien que la Commission ait réalisé une analyse en la matière en 2006, le montant de couverture est resté inchangé jusqu'en 2009 au niveau de l'UE.

(2) Dans un certain nombre de pays, la majorité des systèmes ont été élaborés pour répondre à la diversité du paysage financier (par exemple, banques commerciales versus banques d'épargne en Allemagne).

4.1 Directive 2009/14/CE en guise de réponse rapide à la crise

La crise financière de 2007-2008 a montré que certains systèmes de garantie des dépôts dans l'UE n'ont pas réussi à préserver la confiance des déposants et la stabilité financière, comme en témoignent la panique bancaire visant la Northern Rock, au début de la crise en septembre 2007, et l'augmentation généralisée de la nervosité des déposants. Les garanties offertes se sont avérées insuffisantes dans bon nombre de cas. De plus, les différences entre les systèmes de garantie ont parfois entraîné un glissement des dépôts vers des institutions bénéficiant d'un système de garantie des dépôts plus favorable, engendrant de graves perturbations, tant pour les banques que pour les déposants, lesquelles contre-balançaient l'avantage que constitue le marché unique européen.

À l'initiative des ministres européens des finances, la Commission européenne a apporté en octobre 2008 une réponse assez rapide à la crise en proposant une nouvelle directive 2009/14/CE. Cette directive⁽¹⁾, en vigueur depuis le 11 mars 2009, était une mesure d'urgence destinée essentiellement à rétablir la confiance des déposants, et traitait exclusivement des problèmes pouvant être résolus relativement rapidement :

- le relèvement immédiat du niveau de garantie minimal de 20.000 à 50.000 euros avant juillet 2009 et l'instauration d'un montant fixe de couverture de 100.000 euros dans tous les États membres pour fin 2010 ;
- la réduction, fin 2010 au plus tard, du délai de remboursement de trois mois à 20 jours ouvrables, avec une prolongation éventuelle ne pouvant excéder dix jours ouvrables dans des circonstances exceptionnelles ;
- la suppression des clauses de co-assurance, qui occasionnent une perte pour le déposant en cas de faillite de son institution financière ;
- l'instauration d'un devoir d'information incombant aux institutions financières afin que les déposants sachent si, et dans quelle mesure, leurs dépôts sont couverts par un système de garantie.

Toutefois, cette directive vise explicitement à terme à revoir en profondeur les systèmes de garantie des dépôts

après la réalisation d'une analyse d'impact. Il est aussi prévu d'examiner dans ce cadre si la nouvelle couverture fixe de 100.000 euros est optimale.

4.2 Proposition du 12 juillet 2010 visant à établir une nouvelle directive européenne relative aux systèmes de garantie des dépôts

Après avoir effectué une analyse d'impact et avoir consulté divers groupes d'intérêt (consommateurs, banques, fonds de garantie des dépôts, États membres, banques centrales⁽²⁾), la Commission européenne a publié le 12 juillet 2010 sa proposition de nouvelle réglementation relative aux systèmes de garantie des dépôts (EC, 2010c)⁽³⁾. Avant que cette proposition ne devienne une directive, elle doit encore être approuvée, amendée ou non, par le Parlement européen et le Conseil.

Outre une meilleure couverture pour le consommateur, la proposition de la Commission prévoit essentiellement une harmonisation des systèmes en ce qui concerne tant les garanties offertes que leur financement, pour créer des conditions de concurrence équitables entre les États membres et promouvoir ainsi l'intégration financière dans l'UE. Par ailleurs, la Commission souhaite aussi accroître l'efficacité et la crédibilité des systèmes en simplifiant leurs règles administratives et en leur garantissant un financement plus solide, qui aidera à réfréner l'éventuel comportement à risque des institutions financières.

Au vu de la complexité des systèmes au niveau tant de leur impact économique que de leur écheveau juridique, la proposition de la Commission prévoit une transition très progressive pour plusieurs mesures alors que d'autres entreront en vigueur dès 2013. Les nouvelles règles inscrites dans la proposition de directive s'appliquent à toutes les banques établies dans l'UE et peuvent être résumées comme suit.

4.2.1 Couverture unique et portée

Le relèvement de la couverture à un montant fixe de 100.000 euros dans tous les États membres d'ici fin 2010 est appelé dans la proposition.

L'introduction de ce niveau uniforme offre une protection plus efficace et plus claire au consommateur de chaque État membre et contribuera sans doute à la poursuite de l'intégration des activités bancaires dans l'UE. Actuellement, la couverture varie encore fortement d'un État membre à l'autre, allant d'un minimum de 50.000 euros dans certains pays de l'Est de l'Europe à 103.000 euros en Italie.

(1) Directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement (EC, 2009b).

(2) Pour connaître la position de l'Eurosystème, cf. ECB (2009).

(3) Elle fait partie d'un ensemble plus large de réformes, qui vise également la protection des investissements, d'une part, et la protection des produits d'assurance, d'autre part.

Par rapport à la couverture applicable avant la crise financière, le nombre de dépôts entièrement couverts dans l'UE devrait passer de 89 à 95 p.c. des dépôts éligibles. Par ailleurs, le montant couvert passerait de 61 à 72 p.c. de ces dépôts. Les avantages d'une couverture plus élevée seraient limités: selon la Commission, une couverture de 200.000 euros permettrait d'augmenter le nombre de dépôts entièrement couverts de moins de 2 p.c. seulement, ce qui ne justifierait pas les coûts (financement) et les inconvénients (aléa moral) qu'un tel relèvement impliquerait (EC, 2010d).

La couverture s'appliquerait à tous les particuliers, à toutes les entreprises et à toutes les devises. Seraient exclus les dépôts des autorités locales et des établissements financiers, les certificats de dettes et les produits d'investissement structurés. Le fait que les grandes entreprises ne soient plus exclues s'inscrit dans le cadre d'une simplification. Les coûts et les inconvénients associés à l'identification des grandes entreprises retarderaient en effet sensiblement les remboursements aux déposants.

Bien que le niveau de garantie de 100.000 euros soit un maximum, les États membres peuvent décider de couvrir temporairement au delà de cette limite les dépôts qui résultent de transactions immobilières ou d'événements particuliers (comme la mise à la retraite), à condition que cette disposition ne reste valable que durant douze mois au maximum.

4.2.2 Remboursement plus rapide

Le délai de remboursement devrait, selon la proposition, être ramené à sept jours ouvrables. Il s'agit d'une réduction considérable par rapport aux délais appliqués durant la crise, qui étaient parfois de plusieurs mois (ce fut le cas en ce qui concerne Kaupthing). Un tel remboursement rapide exige un certain nombre de conditions préalables.

Tout d'abord, les autorités de contrôle prudentiel seraient tenues d'informer rapidement les gestionnaires des systèmes de garantie des dépôts lorsque la faillite d'une banque devient probable. Ensuite, le fonds de garantie devrait pouvoir identifier rapidement les dépôts à indemniser sur la base des informations détenues par les établissements de crédit. Plus particulièrement, ces derniers devraient pouvoir fournir des informations sur le montant total des dépôts constitués par un déposant («vue globale du client»). Pour garantir le remboursement rapide en cas de faillite d'un établissement international, il est prévu que le système de garantie des dépôts du pays dans lequel la banque exerce ses activités agisse comme point de contact.

En réduisant une nouvelle fois le délai de remboursement, la Commission tente de renforcer la crédibilité des systèmes de garantie et d'empêcher que les moyens financiers des déposants ne soient bloqués trop longtemps, ce qui obligerait ces derniers à diminuer leur consommation. Un remboursement rapide entraîne cependant aussi des risques, notamment celui de remboursements erronés, ce qui rend particulièrement exigeante tant l'administration des établissements de crédit que celle du fonds de garantie.

4.2.3 Financement pondéré en fonction des risques dans un nouveau modèle de financement crédible

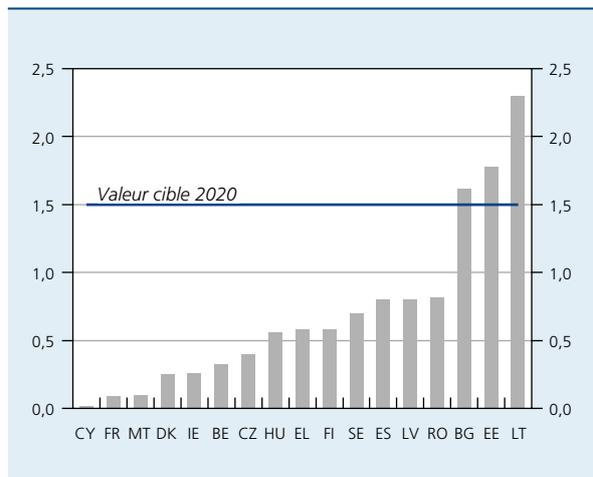
Durant la crise, il est apparu que plusieurs systèmes étaient insuffisamment financés pour faire face à la faillite d'une grande banque. Ainsi, le fonds de garantie islandais ne disposait pas de suffisamment de moyens pour indemniser les déposants des succursales étrangères de Landsbanki (mieux connue sous le nom de Icesave) et de Kaupthing Bank en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Jusqu'à présent, les États membres pouvaient organiser librement le financement des fonds de garantie, raison pour laquelle ceux-ci diffèrent fortement les uns des autres. Le principe général est toutefois que le coût final d'une intervention incombe aux établissements de crédit. Traditionnellement, une distinction est opérée entre le financement *ex ante* et le financement *ex post*: dans le premier cas, des moyens sont préalablement versés sur une base régulière dans le fonds par le secteur financier, tandis que, dans le second, le fonds ne demande les moyens nécessaires qu'en cas de dommage, soit au secteur financier, soit aux autorités publiques qui avancent les montants dus par ce secteur. Dans six États membres seulement, les contributions sont exclusivement reçues sur une base *ex post* (Autriche, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovaquie et Royaume-Uni). Dans la majorité des systèmes *ex ante*, les contributions sont constituées d'un pourcentage fixe du montant des dépôts éligibles. Seuls huit systèmes pondèrent les contributions en fonction des risques⁽¹⁾. Les banques à profil de risque plus élevé doivent cotiser davantage, ce qui contribue à réduire l'aléa moral dans le secteur financier.

Le financement des fonds est crucial pour la crédibilité des systèmes de garantie des dépôts. Si un fonds ne dispose pas de moyens suffisants, il ne remplit pas son rôle étant donné que les déposants jugeront rationnel de déclencher une panique bancaire. Le niveau de financement optimal est cependant difficile à déterminer. Les contributions peuvent en effet être considérées comme

(1) Pour un aperçu de ces systèmes, cf. EC (2008).

GRAPHIQUE 1 TAUX DE FINANCEMENT⁽¹⁾ DES SYSTÈMES DE GARANTIE DES DÉPÔTS DANS L'UE⁽²⁾
(pourcentages, 2007)



Source: CE.

- (1) Moyens *ex ante* rapportés au montant total des dépôts éligibles à la garantie.
(2) Non disponible pour les pays qui ne disposent pas d'un financement *ex ante* (Autriche, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovaquie et Royaume-Uni) ainsi que pour l'Allemagne, la Pologne, le Portugal et la Slovaquie.

une charge pour le secteur financier, pesant sur sa rentabilité. Vu que le fonds doit gérer les sommes reçues de manière très conservatrice, le rendement est par ailleurs faible. Dans l'idéal, les moyens doivent refléter la probabilité de faillite des institutions financières d'un pays. Ainsi, un niveau de financement trop élevé peut aussi indiquer que les autorités prennent en compte un risque important de faillite, ce qui peut nuire à la confiance des déposants. En 2007, les moyens des systèmes *ex ante* dans l'UE allaient de 0,01 p.c. (Chypre) à 2,3 p.c. (Lituanie) des dépôts éligibles. En Belgique, selon les données de la Commission, le taux de financement s'élevait à 0,33 p.c.

En gardant les leçons de la crise à l'esprit, la Commission a décidé, dans sa proposition, de renforcer le financement des systèmes de garantie des dépôts et de responsabiliser le secteur financier en conditionnant les contributions de financement aux risques. Ces dispositions ouvrent la voie à la mise sur pied, à terme, d'un système de financement harmonisé, condition *sine qua non* pour créer un fonds de garantie paneuropéen.

La proposition prévoit un meilleur financement des systèmes de garantie des dépôts. Premièrement, d'ici 2020, les ressources *ex ante* devront représenter 1,5 p.c. des dépôts éligibles, ce qui implique une augmentation sensible des niveaux de financement. Dans le cas où les ressources *ex ante* seraient insuffisantes pour pourvoir au remboursement des déposants, les fonds de garantie

pourront se tourner vers d'autres sources de financement. Ces sources additionnelles de financement se composent :

- de ressources *ex post*, à concurrence de 0,5 p.c. des dépôts éligibles, de telle sorte qu'elles constituent au plus 25 p.c. des ressources apportées par le secteur financier ;
- d'emprunts contractés auprès des autres fonds de garantie de l'UE (facilité d'emprunt mutuel), à hauteur tout au plus de 0,5 p.c. des dépôts éligibles du système emprunteur ;
- de sources de financement additionnelles.

Contrairement aux pratiques du passé, qui reposaient sur un pourcentage fixe des dépôts, les ressources *ex ante* devraient en outre varier en fonction du profil de risque des établissements de crédit. Ce dernier serait calculé sur la base de huit indicateurs permettant d'identifier les principaux risques, qui portent sur le capital de base, la qualité des actifs, la rentabilité et la liquidité⁽¹⁾. Afin d'inciter fortement les établissements de crédit à procéder à une gestion interne des risques, les banques qui présentent les risques les plus élevés devraient contribuer trois fois plus que celles qui présentent les risques les plus faibles⁽²⁾.

Étant donné que les interventions des fonds de garantie dans l'UE ont été exceptionnelles, même au cours de la crise observée récemment, il n'est pas possible d'établir si leur financement est suffisant en se fondant sur la manière dont les défaillances bancaires ont été traitées. Aussi, la proposition recommande l'organisation régulière de tests de résistance, destinés à déterminer l'aptitude des établissements de crédit à honorer à temps leurs engagements en temps de crise.

4.2.4 Simplification et transparence

Grâce à l'harmonisation et la limitation des exceptions, la Commission souhaite dans l'ensemble simplifier la réglementation. L'ensemble des dépôts détenus par un client auprès d'une institution financière dans l'UE sont garantis à hauteur de 100.000 euros maximum et le client doit, selon la proposition, pouvoir disposer des fonds garantis dans un délai de sept jours à compter de la faillite. Cette condition permet au déposant de mieux comprendre le fonctionnement du système.

(1) La définition du profil de risque est une procédure complexe soumise à une grande incertitude. Chaque méthode présente à la fois des avantages et des inconvénients. La Commission a opté pour une méthode qui repose sur les données bilancielles et comporte plusieurs indicateurs. Pour un aperçu des différents modèles qui ont été pris en compte pour calculer les contributions pondérées en fonction des risques, voir EC (2009a).

(2) Les contributions pondérées en fonction des risques sont calculées en distinguant les institutions financières selon leur profil de risque relatif (en comparaison des autres banques). Il est dès lors plus difficile de compenser les risques systémiques. En effet, une augmentation du risque systémique n'induit pas nécessairement une hausse de la contribution d'une banque donnée, pour autant que la position relative de cette dernière en matière de risque demeure inchangée.

Dans sa proposition, la Commission supprime également les règles alambiquées qui compliquaient l'indemnisation sans présenter de réel avantage. Ainsi, la disposition qui autorisait un versement net – c'est-à-dire après imputation des éventuelles dettes des déposants – devrait être supprimée. De plus, les déposants ne doivent plus entreprendre aucune formalité en cas de faillite ; le versement est effectué automatiquement par le fonds de garantie des dépôts national. Les déposants de la succursale d'une banque transfrontalière devraient également être remboursés par le fonds de garantie du pays où cette succursale est établie (*host funds*). Cette procédure est toutefois purement administrative ; en définitive, les montants versés proviendront toujours du fonds du pays d'origine.

La proposition oblige les institutions financières à informer les déposants des garanties dont ils jouissent, à la fois lors de l'ouverture d'un dépôt et sur leurs extraits de compte. En outre, le fonds de garantie des dépôts se doit d'être transparent et de contribuer à renforcer la crédibilité du système par la publication d'informations spécifiques sur les garanties et sur leur financement.

4.3 Conséquences et défis

D'une manière générale, la proposition de directive de la Commission tient largement compte des principes de base relatifs à la configuration optimale du système énumérés dans la section 2.2 du présent article. En effet, la proposition offre une protection plus avantageuse et plus crédible au déposant. Indépendamment de la banque qu'il a choisie au sein de l'UE, il bénéficie, par établissement, d'une garantie de 100.000 euros pour l'ensemble de ses dépôts, dont il doit pouvoir disposer dans les sept jours et qui repose sur un financement renforcé. Cette crédibilité accrue réduit les risques de panique bancaire. Outre les avantages que présentaient déjà les systèmes de garantie des dépôts par rapport aux garanties implicites destinées à préserver la stabilité financière, la proposition prend particulièrement en compte l'aléa moral ou la prise de risques que les garanties offertes pourraient favoriser. En dépit de l'introduction d'un financement subordonné aux risques, une tâche essentielle qui consiste à limiter les risques demeure toutefois réservée au contrôle et à la régulation prudentiels. Grâce à la couverture presque intégrale des dépôts, l'on s'attend en effet à ce que les déposants se laissent tenter plus rapidement par de hauts taux d'intérêt, sans prêter attention au profil de risque de l'établissement de leur choix. Enfin, la proposition ouvre également la voie à la création de conditions de concurrence équitables au sein de l'UE, qui permettront aux banques de ne plus être exposées à des entraves à la concurrence résultant de

différences entre les systèmes de garantie nationaux, et stimuleront la poursuite de l'intégration financière.

L'incidence de la nouvelle réglementation, si elle aboutit, et ses conséquences doivent également être mises en perspective avec l'éventail plus large de mesures visant à accroître la résistance du système financier. Outre le renforcement des systèmes de garantie des dépôts, le cadre prudentiel a été modifié dans l'UE, d'une part, par la mise en place d'une nouvelle structure de supervision qui se compose de trois autorités européennes de surveillance (AES)⁽¹⁾ et d'un Comité européen du risque systémique (CERS) et, d'autre part, par une proposition de durcissement de la réglementation bancaire quant aux exigences en matière de fonds propres et de liquidité (accords de Bâle III⁽²⁾). Par ailleurs, plusieurs groupes d'experts⁽³⁾ débattent de l'introduction d'une taxation du secteur financier, et plus précisément des établissements systémiques dits *too big to fail*, ou des transactions financières. La prudence est de rigueur en ce domaine. Les conséquences de la réglementation financière sont souvent complexes si bien qu'il convient, entre autres, de tenir compte des interactions entre les diverses mesures. Ainsi, la meilleure couverture qu'offrirait le fonds de garantie ne peut être dissociée du renforcement du contrôle prudentiel. Les mesures prises doivent, de préférence, être coordonnées à l'échelle internationale de manière à ce qu'elles n'induisent pas des avantages ou des handicaps compétitifs pouvant perturber les mouvements de capitaux. Enfin, une réglementation trop stricte, par l'introduction, par exemple, de prélèvements – auxquels on peut assimiler les cotisations pour les systèmes de garantie des dépôts –, pourrait affecter la rentabilité du secteur financier et favoriser la dissimulation d'activités ou d'innovations qui ne seraient pas soumises à la réglementation et menacer ainsi la stabilité financière. Il importe dès lors de considérer les effets cumulatifs des réformes introduites dans le secteur financier, dans la mesure où ils n'équivalent pas nécessairement à la somme des effets individuels.

La nouvelle directive ne constitue pas une finalité en soi. Premièrement, la Commission propose qu'elle soit mise en vigueur progressivement. Deuxièmement, elle évaluera, par le biais de rapports intermédiaires, l'incidence des mesures et les efforts nécessaires, de même que l'opportunité de lancer des projets à plus long terme.

(1) Il s'agit de l'Autorité bancaire européenne (ABE), de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF). La nouvelle autorité bancaire européenne sera chargée de la supervision des systèmes de garantie des dépôts et de la coordination entre ces derniers. Elle sera par ailleurs tenue de communiquer des informations concernant le profil de risque des établissements financiers.

(2) BRI (2010).

(3) Voir, entre autres, EC (2010b) et IMF (2010).

UN FONDS DE GARANTIE PANEUROPÉEN

La création d'un fonds de garantie paneuropéen s'inscrit tout particulièrement parmi ces projets à long terme. La proposition dispose que la Commission devra remettre, d'ici la fin de 2014, un rapport évaluant la faisabilité de ce projet.

Selon la Commission, un tel fonds pourrait réduire les frais administratifs de quelque 40 millions d'euros par an et permettrait de mieux gérer les défaillances bancaires (EC, 2010d). Une défaillance isolée affecterait en effet moins un fonds européen qu'un fonds national.

La création d'un fonds paneuropéen est cependant complexe, notamment en raison des aspects juridiques inhérents à son financement. L'introduction d'un tel système requiert, dans un premier temps, une harmonisation parfaite des systèmes nationaux. La proposition de la Commission pourrait être considérée comme un premier pas vers la création d'un système paneuropéen. Elle harmonise en effet les modalités des systèmes; elle prévoit en outre que le financement doit représenter 1,5 p.c. des dépôts éligibles et que les fonds pourront recourir à des emprunts mutuels. Un tel système constituerait par ailleurs une évolution logique, compte tenu de la création d'une structure paneuropéenne pour le contrôle prudentiel.

SYSTÈMES DE GARANTIE DES DÉPÔTS OU SYSTÈMES DE RÉOLUTION DES DÉFAILLANCES BANCAIRES

Par ailleurs, le fonctionnement du système de garantie des dépôts, tel qu'il est décrit ci-dessus, doit être mis en perspective avec la panoplie de mesures visant à accroître la résistance du système financier. Il convient d'accorder une attention particulière aux systèmes de résolution des défaillances bancaires (c'est-à-dire le traitement ordonné d'une défaillance), qui visent la continuité des services bancaires afin que les déposants conservent un accès à leurs dépôts, par exemple par le transfert de ces derniers vers une autre banque saine. Une proposition de législation européenne concernant les fonds de résolution des défaillances bancaires est en préparation (EC, 2010a). Dans la littérature, il est souvent question de *prompt corrective action*, à savoir la possibilité pour les autorités de contrôle, les banques centrales et les autorités publiques d'intervenir dans la gestion d'un établissement de crédit avant qu'il ne devienne réellement insolvable. De telles mesures forment une alternative aux systèmes de garantie des dépôts, chaque système pouvant être utilisé au mieux de ses possibilités.

Dans plusieurs pays, les systèmes de garantie des dépôts présentent également les caractéristiques d'un système de résolution des défaillances bancaires. Aux États-Unis, au Canada et en Corée du Sud notamment, les fonds de garantie peuvent intervenir, selon des règles strictes, dans la gestion des banques et peuvent même, dans des situations extrêmes, reprendre la gestion de ces établissements et procéder au remboursement ou au transfert de dépôts. Un mandat aussi étendu, en vertu duquel ces fonds sont aussi amenés à exercer un rôle en matière de contrôle prudentiel, nécessite toutefois un relèvement proportionnel de leurs ressources. En effet, une prévention précoce ne permet pas toujours d'éviter que la faillite soit prononcée ultérieurement et qu'il faille procéder au remboursement des dépôts. Il serait contraire à l'intérêt de la collectivité que le coût du transfert des dépôts dépasse celui du remboursement aux déposants.

Conclusion

Comme dans d'autres pays européens, le système de garantie des dépôts a joué un rôle en Belgique lors de la dernière crise financière en contribuant à éviter les paniques bancaires et à rétablir la confiance: les plafonds d'intervention ont été fortement relevés; le champ d'application du système a été étendu à certaines assurances-vie. Enfin, l'extension des missions du système de protection a dû être financée par une sensible hausse des contributions des établissements financiers, ce qui a des conséquences budgétaires positives. En outre, une augmentation des cotisations peut être profitable à la crédibilité du système de garantie des dépôts.

Une récente initiative européenne propose des réformes supplémentaires ambitieuses en sus d'une protection des consommateurs améliorée; les systèmes européens de garantie des dépôts seraient sensiblement harmonisés et deviendraient ainsi également un instrument d'intégration financière européenne. Le financement des systèmes, pondéré en fonction des risques, devrait lutter contre le risque d'aléa moral, ce qui sera bénéfique à la stabilité financière. Cette proposition doit néanmoins encore être adoptée par le Parlement européen et le Conseil. Pour en apprécier les effets, on prendra en compte le large éventail de mesures destinées à renforcer le système financier, parmi lesquelles la nouvelle structure de surveillance prudentielle, la « proposition Bâle III » de durcissement des exigences de fonds propres et en terme de liquidité, et les débats concernant les éventuels nouveaux prélèvements sur le secteur financier.

Bibliographie

BRI (2010), *Le Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire relève les exigences internationales de fonds propres*, Communiqué de presse, 35/2010, 12 septembre.

Debremaeker H. (2009), « De depositobescherming in deze tijden van beroering », *Bank- en Financiewezen*, 2-3, 129-137.

Demirgüç-Kunt A., B. Karacaovali et L. Laeven (2005), *Deposit insurance around the world: A comprehensive database*, World Bank, Policy Research Working Paper 3628.

Diamond D. et P. Dybvig (1983), « Bank runs, deposit insurance and liquidity », *Journal of Political Economy*, 91, 401-419.

EC (1994), *Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts*, 30 mai.

EC (2008), *Report on risk-based contributions in EU deposit guarantee schemes: Current practices*.

EC (2009a), *Report on possible models for risk-based contributions to EU deposit guarantee schemes*.

EC (2009b), *Directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement*, 11 mars.

EC (2010a), *Les fonds de résolution des défaillances bancaires*, COM(2010)254, 26 mai.

EC (2010b), *Innovative financing at a global level*, Commission Staff Working Document, SEC(2010)409.

EC (2010c), *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts*, COM(2010)368.

EC (2010d), *Réexamen de la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts*, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2010)369.

ECB (2009), *Eurosystem's stance on Commission's consultation on deposit-guarantee schemes*.

Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers (2010), *Rapport d'activités & comptes annuels 2009*.

FSF (2001), *Guidance for developing effective deposit insurance systems*, Basel, Switzerland.

Garcia G.G. (2000), *Deposit insurance: Actual and good practices*, IMF, Occasional Paper 197.

Greenspan A. (2001), *The financial safety net: Costs, benefits and implications for regulation*, Lecture at the 37th annual conference on bank structure and competition of the Federal Reserve Bank of Chicago, Chicago, US, 10 mai.

Gropp R. et J. Vesala (2004), *Deposit insurance, moral hazard and market monitoring*, ECB, Working Paper 302.

IADI (2006), *General guidance to promote effective interrelationships among financial safety net participants*, Basel, Switzerland.

IMF (2010), *A fair and substantial contribution by the financial sector*, Interim report for the G20, Meeting of G20 Ministers, April.

Madiès P. (2009a), « Pourquoi et comment garantir les dépôts des banques ? », *Banque & stratégie*, 271, 47–52, juin.

Madiès P. (2009b), « Pourquoi garantir les dépôts bancaires ? », *Économie appliquée*, 62(2), 69-104, juin.

Ondo-Ndong S. et L. Scialom (2008), *Northern rock: The anatomy of a crisis – the prudential lessons*, Université Paris X-Nanterre, Working Paper 23.

Schich S. (2008a), « Financial turbulence: Some lessons regarding deposit insurance », *OECD Financial Market Trends*, 94, 55-79.

Schich S. (2008b), « Financial crisis: Deposit insurance and related financial safety net aspects », *OECD Financial Market Trends*, 95, December.

Trichet J.-C. (2008), *Capital markets and financial integration in Europe*, Lecture at Second Symposium of the ECB-CFS research network on Capital Markets and Financial Integration in Europe, Frankfurt am Main, Germany, 13 février.