

avril 2009

La protection des dépôts en ces temps agités

(traduction de l'article "De depositobescherming in deze tijden van beroering" publié dans la Revue bancaire et financière - 2009/2-3, pp.129-137- Ed.Larcier, Gand.)

Herman Debremaeker

Secrétaire général du Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers

La protection des dépôts fait partie d'un réseau de sécurité regroupant un ensemble de mesures qui visent à garantir la stabilité du système financier.

Dans la lutte contre la crise financière actuelle, la protection des dépôts est à l'ordre du jour. Cette mesure de protection contribue en effet à soutenir la confiance des déposants du segment retail et viendra s'ajouter, en cas d'extension de la crise, aux mesures de soutien générales ou individuelles des pouvoirs publics.

Les instances européennes ont pris des initiatives parce qu'il s'est avéré que les régimes de protection ne peuvent pas remplir correctement leur mission fondamentale lorsqu'ils garantissent un faible montant de couverture au déposant, lui imposent une franchise ou ne peuvent assurer un remboursement quasi immédiat de ses indemnisation.

Comme dans la plupart des États membres de l'UE, la Belgique a pris, entre autres mesures, la décision de relever la limite de son régime de garantie et est allée plus loin que la couverture minimale qui a été convenue au niveau européen. Cet article commente ce relèvement, décrit les mesures que la nouvelle directive européenne prescrit et présente les domaines pour lesquels il faut s'attendre à des réglementations supplémentaires à l'avenir.

1. Le rôle des régimes de garantie des dépôts

Les turbulences qui ont secoué les marchés financiers depuis septembre 2008 ont suscité une attention accrue à l'égard de la protection des dépôts.

Bien qu'un système de garantie des dépôts ait pour mission pratique d'accorder des indemnisations aux déposants qui auraient perdu de l'argent suite à la défaillance de leur établissement de crédit, son principal objectif consiste à créer un climat de confiance général qui tranquillise les déposants et qui, ce faisant, contribue, complémentirement aux autres mesures prises par les responsables du réseau de sécurité financière (autorités, banques centrales, superviseurs) au fonctionnement stable et aisé du système financier d'un pays.

Un manque de confiance de la part des déposants peut en effet déclencher des réactions non souhaitées. Par exemple, une banque en principe solvable pourrait aboutir dans une position de liquidité critique, compromettant ensuite sa solvabilité même.

Des rumeurs sur les difficultés financières ou une possible non-disponibilité de fonds peuvent en effet inciter les déposants à transférer ou demander leurs fonds et ont dès lors tous les traits d'une *self-fulfilling prophecy*. Lorsque les déposants les plus fidèles commencent à craindre d'être les derniers à quitter un navire prétendument en train de sombrer, on est confronté à un risque accru de se retrouver dans une situation de *bank run*.

La protection des dépôts freine ces réactions défavorables et permet ensuite de trouver les solutions adéquates avant que les problèmes de liquidités ne se muent en problèmes de solvabilité. Si, malgré tout, c'est le scénario du pire qu'il faut envisager – la faillite d'une banque –, chaque contribuable disposera dans tous les cas de la garantie immuable de récupérer son épargne, du moins à hauteur de la partie garantie.

Par ailleurs, les problèmes rencontrés par une banque peuvent entraîner un climat général de défiance à l'égard d'autres banques ou des difficultés pour l'ensemble du secteur bancaire, pour autant que cette contamination ne se produise pas automatiquement si la banque défailtante joue un rôle important du point de vue des risques systémiques. Cette situation engendre inévitablement une dislocation du système financier, qui est le système vasculaire de toute activité économique, si bien que la prospérité d'un pays s'en trouve gravement menacée.

Les autorités devront donc veiller à ce que la confiance des épargnants soit préservée et pour mener cette tâche à bien, elles doivent disposer d'un régime de protection des dépôts fonctionnant correctement. Le rôle de ce régime consistera essentiellement à favoriser un climat de confiance et sera secondaire par rapport aux mesures générales et individuelles que les autorités seront obligées de mettre en œuvre.

Bien entendu, ce n'est pas moins le cas lorsque se produit une crise financière qui touche plusieurs pays ou, comme c'est le cas actuellement, qui a une ampleur mondiale. Les mesures de soutien générales des autorités prendront même le devant et adopteront la forme de garanties globales, assurant que tous les engagements des banques seront respectés et qu'aucun déposant ou créancier ne subira de perte. Il va sans dire que les compétences et moyens de quelque régime de garantie que ce soit seront toujours insuffisants pour jouer un rôle significatif dans de tels scénarios.

La protection des dépôts contribue donc en premier lieu à la création d'un environnement où la confiance des déposants est soutenue. L'intervention effective est par contre une mesure qui ne sera envisagée qu'en dernier recours et ne se produit dans le cadre UE que de façon plutôt exceptionnelle et pour des cas isolés.

2. Brève rétrospective

La protection des dépôts est une réalité politique inhérente au système bancaire et est appliquée à l'échelle mondiale (dans plus de 100 pays actuellement).

Malgré le constat que la garantie des dépôts n'a intéressé le grand public, du moins celui de la plupart des États membres européens, que suite aux récentes turbulences, cette mesure de protection n'est pas nouvelle.

En Belgique, le souci des autorités de protéger les dépôts du grand public contre toute forme de blocage ou de perte, fut à la base, au début des années 1930, de la création de l'Institut de réescompte et de garantie (IRG). En octroyant des crédits, cet institut a contribué à la liquidation ou restructuration d'institutions financières en difficultés. Dans ce cadre, des interventions directes ont déjà été accordées à des déposants dans l'entre-deux-guerres. Face aux importantes difficultés rencontrées par des institutions financières à l'étranger en 1974, une « Réserve extraordinaire d'intervention » a ensuite été créée dans le giron de l'IRG afin de prévenir les défaillances des établissements de crédit ou d'y faire face.

Dans la perspective d'une recommandation UE, ce régime a été remplacé en 1985 par un système de garantie effectif qui prévoyait pour chaque déposant un droit de remboursement de maximum 15.000 EUR. En 1995, cette recommandation a été transformée à une obligation par l'introduction de la première directive relative à la garantie des dépôts et la couverture minimale a été portée à 20.000 EUR en 2000¹.

Cette directive obligeait les États membres à procéder tous les cinq ans à une évaluation de la couverture minimale. La Commission européenne a entamé une première étude en 2006. Cette étude a fourni du matériel de recherche utile mais n'a pas conduit à des décisions concrètes avant que le débat ne se précipite en raison de la dégradation de la situation des institutions financières.

Une première impulsion a été donnée en 2007 par les déboires de la banque Northern Rock au Royaume-Uni, qui ont montré que les situations de *bank runs* appartenaient toujours à la réalité. Suite à cette affaire, la Commission européenne a remis plusieurs aspects de la garantie des dépôts en question, inspirée en ce sens pas des études menées par les autorités mêmes du pays concerné.

Le Parlement européen s'est aussi immiscé dans le débat et a adressé le 13 décembre 2007 une résolution à la Commission européenne et au Conseil plaidant en faveur d'une augmentation harmonisée de la garantie minimale existante, d'une adaptation de ce niveau de garantie à l'inflation, d'une meilleure information des consommateurs, d'une réduction des périodes d'attente lors du paiement des indemnisations et pour un examen plus approfondi d'une

¹ À toutes fins utiles, précisons que le montant de la couverture s'entend par bénéficiaire individuel et pour l'ensemble de ses dépôts auprès d'une même institution de crédit, quelle que soit sa nationalité ou sa résidence et quel que soit le nombre de comptes, de devises ou la place où se trouvent les fonds dans l'UE.

harmonisation renforcée en matière de financement et de fonctionnement transfrontalier des régimes européens de garantie des dépôts.

Les travaux préparatoires et les études approfondies menés par la Commission européenne ont fait qu'elle a pu formuler immédiatement des propositions lorsque la situation financière a commencé à prendre une tournure dramatique début octobre 2008.

3. Évolution depuis fin septembre 2008

Dès le 26 septembre 2008, après l'annonce des problèmes de liquidités fondamentaux à la banque Fortis, le Premier ministre et le ministre des Finances ont déclaré qu'ils garantissaient que *« dans le cadre de l'approche européenne, aucun client ou épargnant de l'ensemble des banques belges ne serait abandonné »*.

Cette déclaration a été approuvée au niveau du Conseil des ministres et confirmée à plusieurs reprises lorsque la nervosité des épargnants augmentait après la diffusion de nouvelles négatives sur les banques belges. Cette garantie ne peut bien entendu pas être transposée dans une législation effective mais a été mise concrètement en pratique lorsque pour des problèmes individuels avec des institutions bancaires, des mesures de soutien ont dû être prises.

La Belgique n'a pas été seule à adopter une telle attitude. Début octobre 2008, presque tous les pays UE ont pris des mesures complémentaires pour soutenir la confiance dans le système financier. En ce qui concerne la protection des déposants, les plus hauts responsables politiques de divers États membres ont, de manière explicite ou implicite, pris des positions et fait des déclarations qui offraient à la population une garantie générale et illimitée.

De telles déclarations sont en principe faites indépendamment du régime de garantie des dépôts, ce qui n'a pas empêché que tant la Commission européenne que les autorités nationales ont poursuivi leurs analyses quant à la limite de couverture.

La plupart des pays de l'UE offraient à ce moment-là une couverture de 20.000 EUR, respectant ainsi l'exigence minimale instaurée par la directive de 1994 sur la garantie des dépôts. Sur les 27 États membres, une vingtaine offraient un niveau de protection allant de 20.000 EUR à maximum 25.000 EUR. Outre deux pays médians offrant un niveau de protection d'environ 40.000 EUR (Pays-Bas et Danemark), quelques pays sortaient du lot, comme le Royaume-Uni (50.000 GBP), la France (70.000 EUR) et l'Italie (103.000 EUR)².

Après le mini-sommet sur la crise financière internationale tenue à Paris le 4 octobre 2008 par 4 membres du G7 appartenant à l'UE, les choses se sont précipitées. Lors de la réunion des ministres des Finances qui a suivi le 7 octobre 2008 à Luxembourg, le fonctionnement correct du système financier a été désigné

² Nous ne prenons pas en considération la situation spécifique en Allemagne et en Autriche où la couverture minimale officielle est complétée volontairement et où le secteur financier assure une protection totale aux déposants.

comme une priorité absolue et des accords ont été pris en matière de soutien de la liquidité et de recapitalisation pour renforcer la solidité du système bancaire.

Il a en outre été décidé concrètement d'augmenter la garantie minimale existante de 20.000 EUR. Un niveau de 100.000 EUR a été considéré par beaucoup de pays comme opportun mais en l'absence d'unanimité, essentiellement de la part des États membres de l'Europe de l'Est pour lesquels un tel niveau n'est pas proportionnel à leur niveau de prospérité, il a été décidé de limiter l'augmentation à 50.000 EUR, initialement pour une période minimum d'un an.

Le déclin de la confiance dans les institutions financières avait toutefois déjà incité l'Irlande à porter la garantie des dépôts à 100.000 EUR, alors que d'autres pays comme l'Allemagne, l'Espagne et l'Autriche annonçaient leurs intentions de renforcer sensiblement la garantie.

Le 15 octobre 2008, quasi immédiatement après la décision des ministres des Finances, la Commission européenne a soumis une proposition de nouvelle directive. Dans celle-ci, elle allait plus loin que la décision prise en annonçant une augmentation future à 100.000 EUR et, s'appuyant sur les résultats de ses analyses et études en cours, elle avançait des modifications immédiatement réalisables de la directive existante dans le but d'accroître la crédibilité des systèmes de garantie (voir infra, point 5).

4. Protection accrue des dépôts en Belgique

Comme les Pays-Bas, la Belgique n'a pas attendu la nouvelle réglementation européenne et a annoncé, immédiatement après la déclaration des ministres des Finances du 7 octobre 2008, le relèvement de la garantie minimum à 100.000 EUR. D'autres États membres lui ont ensuite emboîté le pas.

La décision a été prise par AR du 14 novembre 2008, en exécution de la « loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière » et a ensuite été ratifiée par la loi-programme du 22 décembre 2008.

À l'égard des intérêts des épargnants belges, cette nouvelle législation comporte deux points importants :

- la protection existante pour les dépôts est portée à 100.000 EUR (a) et
- une protection semblable est introduite pour les produits d'assurance-vie de la branche 21 (b).

a. l'augmentation de la garantie pour les dépôts bancaires à 100.000 EUR

Du point de vue du déposant, cet AR ne fait que fixer dans la législation que les dépôts individuels sont garantis jusqu'à un montant de 100.000 EUR. Aucune date limite n'est prévue dans l'AR pour l'application de ce nouveau montant. En outre,

l'AR ne modifie en rien les règles administratives en vigueur quant à l'octroi d'une indemnisation éventuelle³.

Le financement de ce nouvel engagement est réparti entre deux fonds. Le « Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers »⁴ (ci-après dénommé le « Fonds de protection »), qui assure traditionnellement en Belgique les exigences UE en matière de garantie de dépôt, se chargera de la couverture d'une première tranche de 50.000 EUR de chaque dépôt. Les interventions éventuelles pour les soldes des dépôts excédant cette limite seront prises en charge par le nouveau « Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie »⁵ (dénommé ci-après le « Fonds spécial de protection »).

Ce régime de financement interne est neutre pour le déposant qui pourra prétendre à la garantie de 100.000 EUR en toutes circonstances. L'augmentation a toutefois des conséquences pour les contributions des institutions financières « assurées » (banques et sociétés en bourse). Les contributions qui sont déjà versées au « Fonds de protection » (0,175 ‰ du montant total des dépôts des clients éligibles au remboursement) sont en effet complétées par de nouvelles contributions de 0,31‰ à verser au « Fonds spécial de protection ».

b. la garantie pour les contrats d'assurance-vie

L'AR introduit en outre une garantie pour les produits d'assurance régis par le droit belge et faisant partie de la branche 21 (contrats d'assurance à rendement fixe sur les primes versées).

Cet élargissement est motivé par le fait que nonobstant leur forme de contrat d'assurance, certains produits visent à attirer le même public de déposants qui est également attiré par les produits d'épargne classiques offerts par les établissements de crédit.

Contrairement à la situation des établissements de crédit qui sont obligés de participer au régime de protection des dépôts, la participation des entreprises d'assurance à ce régime est facultative. Celui-ci est d'ailleurs à tous points de vue indépendant de la protection des dépôts bancaires et est géré intégralement et exclusivement par le « Fonds spécial de protection ». Les institutions qui souhaitent adhérer devront payer des contributions à ce fonds, à savoir une contribution d'entrée de 0,50 % et une contribution annuelle de 0,25 ‰, toutes deux calculées sur le montant des contrats d'assurance-vie protégés. Dès qu'une société d'assurance adhère à ce régime de garantie, son client bénéficie d'une garantie s'élevant à la valeur de rachat de son contrat d'assurance-vie le jour précédant la défaillance de l'entreprise d'assurance (avec un maximum de 100.000 EUR).

³ Des informations sur les modalités d'intervention concrètes du régime de protection peuvent être obtenues sur le site www.fondsdeprotection.be.

⁴ Institution publique créée par la loi du 17 décembre 1998 et dirigée par un Comité de direction composé paritairement de représentants des pouvoirs publics et des institutions financières concernées (banques et sociétés en bourse).

⁵ Unité administrative sous la responsabilité de l'Administrateur général du Trésor (SPF Finances), dans le giron de la Caisse des dépôts et consignations.

5. La nouvelle directive de l'UE relative à la garantie des dépôts⁶

La nouvelle directive européenne prévoit, outre l'augmentation "immédiate" de la limite à 50.000 EUR et dans une deuxième phase à 100.000 EUR **(a)**, un certain nombre de mesures visant à sauvegarder la crédibilité des régimes de garantie.

Il s'agit essentiellement de

- la réduction du délai maximal endéans lequel un système de garantie des dépôts doit mettre la somme garantie à la disposition du déposant (*payout delay*) **(b)**,
- la suppression de la possibilité d'imposer une franchise au déposant (*co-insurance*) **(c)**,
- l'information des clients par les établissements de crédit **(d)**.

De plus, la nouvelle directive charge la Commission européenne d'examiner comment le fonctionnement de la garantie des dépôts peut être amélioré sur différents points (voir infra, point 6).

a. augmentation de la limite de couverture minimale

Précédemment, la réglementation UE prévoyait une couverture minimale de 20.000 EUR, les Etats membres disposant de la possibilité de garantir un montant plus élevé. Cette limite sera portée dans une première phase à 50.000 EUR et doit être appliquée dans tous les Etats membres au plus tard le 30 juin 2009.

La nouvelle directive prévoit en outre qu'à partir de 2011, le montant garanti sera porté à 100.000 EUR. Cette nouvelle mesure est soumise à une seule condition, exprimée en ces termes : *"à moins qu'une analyse d'impact effectuée par la Commission, et présentée au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 31 décembre 2009, ne conclue qu'une telle augmentation et une telle harmonisation ne sont pas appropriées et ne sont pas financièrement viables pour l'ensemble des Etats membres pour assurer la protection des consommateurs, la stabilité des marchés financiers, et éviter des distorsions de concurrence entre les Etats membres. Dans l'hypothèse où l'analyse d'impact ferait apparaître que cette augmentation et cette harmonisation ne sont pas appropriées, la Commission devrait soumettre au Parlement européen et au Conseil des propositions appropriées."*

La grande nouveauté est que le montant de 100.000 EUR ne constituera plus une couverture minimale mais un montant maximum harmonisé que chaque Etat membre devra respecter. Ceci n'empêche toutefois pas que certains régimes plus favorables existants puissent être maintenus. Ainsi la nouvelle directive stipule-t-elle que *"le fonctionnement des systèmes qui protègent l'établissement de crédit lui-même, notamment en assurant sa liquidité et sa solvabilité, de manière à garantir une protection des déposants au moins équivalente à celle offerte par un système de garantie des dépôts, et celui des systèmes volontaires d'indemnisation en faveur des déposants, qui ne sont pas instaurés ou reconnus officiellement par un Etat membre ne devraient pas être affectés par la présente"*

⁶ Directive 2009/14/CE du 11 mars 2009 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.

directive". Cette disposition permet donc que des systèmes prévoyant une couverture plus large voire complète (qui chevauchent ou complètent les exigences imposées par la réglementation européenne), tels que ceux existant en Allemagne et en Autriche, puissent être maintenus.

b. le délai de paiement maximum des interventions

Non seulement le montant mais aussi le délai de paiement maximum d'une intervention – qui peut être déterminant pour la durée de l'indisponibilité des avoirs auprès d'une banque défailante – peut exercer une influence sur le comportement des déposants et créer un climat d'inquiétude ou inciter au retrait immédiat des avoirs en dépôt (*bank run*).

La directive existante prévoyait un délai de paiement maximum de trois mois, qui pouvait être prolongé jusqu'à neuf mois. Ce délai est ramené par la nouvelle directive à vingt jours ouvrables. Une prolongation éventuelle de dix jours ouvrables au maximum ne pourra plus être accordée que dans des circonstances exceptionnelles et avec l'accord des autorités compétentes. De plus, deux ans après l'entrée en vigueur de la directive, la Commission présentera un rapport sur l'efficacité et les délais des procédures de paiement, qui évaluera l'opportunité de réduire le délai de paiement à dix jours ouvrables.

c. suppression de l'option de coassurance

En vertu de la précédente directive, les Etats membres disposaient de la possibilité de limiter la couverture à 90 % du montant de chaque dépôt et d'instaurer une franchise afin de donner au déposant une certaine forme de coresponsabilité dans le choix de son établissement de crédit. Cette possibilité de *coassurance* a pour conséquence que chaque déposant, même celui possédant un dépôt relativement limité, doit toujours supporter 10 % de la perte. En Belgique, cette option n'a jamais été d'application, tout comme dans quatorze autres Etats membres. La *coassurance* avait été d'application au Royaume-Uni mais a été supprimée lorsqu'il s'est avéré dans le cas de la Northern Rock Bank que cette mesure avait contribué au *bank run*.

Les instances européennes ont tiré les leçons de ces expériences et ont définitivement supprimé l'option de coassurance de la première directive.

d. information des déposants

La directive vise également à améliorer l'information des clients des banques. L'obligation d'information qui incombe aux établissements de crédit en vertu de la directive existante est complétée par l'obligation d'informer le déposant lorsque aucune couverture du système de garantie ne s'applique à un dépôt donné.

6. Evolution de la réglementation

La nouvelle directive se limite aux modifications les plus nécessaires, qui peuvent être mises en œuvre immédiatement. Elle ouvre en outre la voie à de nouvelles modifications. Elle charge en effet la Commission d'examiner un certain nombre de mesures devant contribuer à augmenter la confiance des déposants dans leur système de garantie des dépôts et donc dans le système financier. Ces adaptations devront conduire à une amélioration de la crédibilité, de la transparence et du fonctionnement transfrontalier des régimes de garantie des dépôts de l'UE.

Les domaines dans lesquels les recherches seront effectuées sont désignés nommément dans la directive et portent sur :

a. la portée de la protection

La première directive permet que des régimes excluent certains dépôts ou certains déposants de la protection. Ces exclusions possibles (14 catégories) sont énumérées nommément. Les dépôts exclus sont les créances et les dépôts non nominatifs libellés dans des monnaies émises hors de l'UE ; quant aux déposants exclus, il s'agit essentiellement de titulaires de dépôts professionnels, d'autorités ainsi que de grandes entreprises. Presque tous les Etats membres font largement usage des possibilités d'exclusion. Ainsi vingt et un Etats membres appliquent-ils dix exclusions ou plus. Bien que toutes ces exclusions puissent se justifier pour une raison ou l'autre, elles représentent, selon la Commission européenne, un obstacle administratif qui pourrait empêcher un *payout* rapide.

La nouvelle directive maintient ces exclusions mais l'on peut s'attendre à une simplification de la liste à l'avenir.

b. la compensation entre les avoirs et les dettes d'un déposant

La règle selon laquelle les régimes de garantie peuvent intervenir sur une base nette, c'est-à-dire après imputation des dettes que le déposant aurait contractées auprès de l'établissement défaillant, constitue, selon la Commission, un obstacle supplémentaire à un *payout* rapide. C'est la raison pour laquelle certains pays envisagent d'ores et déjà de passer à un paiement sur base brute, qui contribuerait par ailleurs à augmenter la transparence du système et la confiance des déposants.

c. le financement des obligations

La nouvelle directive ne change rien au principe général selon lequel le financement du régime de garantie est à la discrétion de chaque Etat membre. La manière dont les Etats membres de l'UE organisent ce financement est dès lors très diverse. Le principe général en l'espèce est que le coût final de l'intervention du régime de garantie doit être supporté par les établissements de crédit eux-mêmes.

Traditionnellement, il est fait une distinction entre le financement *ex ante* et le financement *ex post* : dans le cas du financement *ex ante*, des réserves financières sont constituées au préalable au moyen de contributions du secteur financier ; quant au système *ex post*, il n'appelle les moyens financiers nécessaires que si un sinistre s'est produit ; les deux méthodes peuvent même être combinées.

Les régimes qui n'utilisent aucune forme de préfinancement (les financements *ex post*) demandent, en cas d'intervention, les capitaux nécessaires aux établissements de crédit. Si la somme pouvant être mobilisée immédiatement est insuffisante, une avance est accordée par les autorités, la banque centrale ou le secteur bancaire, laquelle est ensuite récupérée auprès des établissements de crédit.

Seuls six Etats membres ne connaissent actuellement aucune forme de préfinancement. Vingt et un Etats membres constituent des réserves au préalable, alimentées par des contributions du secteur financier, éventuellement complétées par des engagements complémentaires qui peuvent être appelés si un sinistre se produit.

L'étude de l'UE en matière de financement sera menée dans une perspective transfrontalière, en tenant compte du coût d'une harmonisation accrue et des principes de concurrence loyale entre les institutions financières des Etats membres.

Dans le domaine du financement, l'on peut donc aussi s'attendre à des mesures complémentaires. On part en effet du principe qu'un mode de financement sain et transparent constitue un élément fondamental contribuant à la crédibilité du régime de protection et donc à la confiance des déposants.

d. Contributions en fonction des risques

Outre le financement, la Commission est chargée d'étudier les modèles possibles de contribution en fonction des risques. Il s'agit de méthodes où les contributions des institutions financières varient en fonction de leur profil de risque, lequel est fixé sur la base de différents ratios établis à partir des données du bilan.

Cette méthode de *risk-based premiums* n'est actuellement appliquée sous l'une ou l'autre forme que dans sept Etats membres. En Belgique, cette méthode n'est pas appliquée et les contributions représentent un pourcentage fixe des dépôts pris en considération pour le remboursement, quel que soit le profil de risque de l'institution financière.

e. la création d'un fonds d'urgence

Bien qu'un rapport à ce sujet doive encore être publié par la Commission, la directive souligne déjà dans ses considérants que les Etats membres devront être encouragés à prendre, dès que possible, des dispositions en vue de permettre le remboursement au moyen d'un fonds d'urgence. Ce dernier devrait être doté de montants permettant au déposant de bénéficier d'une intervention dans un délai

de trois jours maximum à compter de la demande. La directive ne développe pas davantage ce point, mais vise à ce qu'un montant limité permettant au déposant de procéder aux dépenses vitales les plus urgentes soit avancé. L'objectif est à nouveau de renforcer la confiance du déposant dans le régime de protection en lui garantissant qu'il ne restera pas sans moyens financiers.

f. soldes de comptes augmentés temporairement

La Commission va également examiner s'il n'est pas judicieux d'instaurer des règles pour la couverture complète de sommes importantes détenues temporairement. Ainsi une couverture accrue ou totale pourrait-elle être accordée lorsque dans des circonstances exceptionnelles (vente d'un bien immobilier ou encaissement de capitaux de pension ou d'assurance-vie), le compte d'un déposant présenterait un solde exceptionnellement élevé.

g. l'instauration d'un système communautaire de garantie des dépôts

Enfin, la Commission européenne est chargée d'examiner l'opportunité et les coûts d'un éventuel système communautaire de garantie des dépôts.

7. Pour conclure

a. les nouvelles mesures européennes

Tous les Etats membres ont anticipé l'augmentation à 50.000 EUR décidée au niveau de l'UE et un grand nombre de pays ont même anticipé l'augmentation prévue de 100.000 EUR. La Belgique dispose désormais d'un régime qui couvre 100.000 EUR et figure ainsi parmi les seize Etats membres offrant une telle couverture. D'autres Etats membres – essentiellement d'Europe de l'Est – ne garantissent pour le moment que le minimum de 50.000 EUR (Pologne, Tchéquie, Estonie, Roumanie, Bulgarie, Suède et Finlande). Le Royaume-Uni, la France et l'Italie conservent provisoirement leur limite existante de respectivement 50.000 GBP, 70.000 EUR et 103.000 EUR.

Les nouveaux montants garantissent une couverture très importante de la masse des dépôts. Ainsi la Commission européenne a-t-elle calculé que le taux de couverture moyen des dépôts entrant en considération pour un remboursement au niveau de l'UE-27 s'élevait à 65 % pour une limite de 20.000 EUR. Le montant minimum de 50.000 EUR porterait ce taux de couverture à 80 % et la garantie de 100.000 EUR le ferait même passer à 90%.

La probabilité que le montant harmonisé de 100.000 EUR devienne la norme à partir de 2011 est relativement importante, même si ce montant est considéré comme disproportionné par certains membres par rapport aux dépôts moyens de leurs clients bancaires. Un rôle important est confié en l'espèce à la Commission européenne dont un rapport est attendu pour fin 2009.

Enfin, les Etats membres de l'UE devront prendre des mesures à court terme afin de satisfaire à l'obligation de garantir à leurs déposants un *payout* rapide. En revanche, le régime de *coassurance* a déjà été supprimé dans l'ensemble de l'UE.

b. attentes quant à la nouvelle réglementation

Les nouvelles missions dont la Commission européenne est chargée sont très étendues et seront menées à bien par celle-ci avec le plus grand soin. La Commission était partisane d'une période de *payout* très courte de seulement trois jours, mais n'a pas été suivie par les Etats membres. Elle continuera toutefois d'œuvrer en faveur d'une nouvelle réduction, la directive prévoyant un plafond de dix jours ouvrables. Cette réduction s'accompagnera de mesures relatives à la portée de la directive (simplification concernant les déposants et les dépôts à couvrir) ainsi qu'à d'autres modalités d'application (p.ex. *payout* brut plutôt que net).

Bien que ces mesures soient plutôt de nature technico-administrative, elles ont essentiellement pour objectif de dissiper toute inquiétude quant à un éventuel fonctionnement inadéquat du régime de garantie et visent donc surtout à réduire le risque de *bank run*.

Pour ce qui est du financement, il existe une grande diversité d'applications : il y a des régimes *ex ante* et *ex post* ou une combinaison des deux méthodes ; différentes formes de préfinancement sont utilisées ; dans les régimes *ex ante*, les méthodes de contribution divergent très fort ; certains régimes *ex ante* appliquent des méthodes très diverses de *risk based premiums* ; il existe de larges différences entre les *ratios de couverture* (relation entre les moyens réservés et les dépôts couverts). Toute harmonisation en la matière sera un exercice difficile, étant donné qu'en ce moment, chaque Etat membre défend sa méthode de financement.

c. Moral hazard

Un tel comportement pourrait être observé tant dans le chef des banquiers que dans celui des déposants, lorsqu'ils sont convaincus de l'existence d'une garantie implicite d'intervention de l'Etat (protection trop généreuse des dépôts, p.ex.), qui jouera en cas de dégradation de la situation dans le secteur financier. Par conséquent, les banquiers pourraient en effet se montrer imprudents ou téméraires, considérant que ni eux ni leurs clients n'ont à supporter des risques d'investissement éventuellement démesurés. De leur côté, les déposants pourraient négliger de poser les questions nécessaires lors du choix de leur institution financière.

Le débat sur le *moral hazard* a fait rage aux Etats-Unis lorsqu'un grand nombre de banques d'épargne ont fait faillite dans les années 1980, quelque 2.500 établissements ayant été mis en liquidation. A cet égard, il convient de noter que la couverture aux Etats-Unis a pris des formes très étendues⁷. Les faillites de

⁷ La couverture aux USA s'applique par catégorie de compte et pas par bénéficiaire et peut être accordée plusieurs fois par déposant. De plus, dans le contexte de la crise actuelle, le montant de la couverture a été porté temporairement de 100.000 à 250.000 USD.

banques y sont plus fréquentes que dans l'UE, mais elles trouvent presque toujours une solution grâce au transfert des activités bancaires vers un établissement sain, sans qu'il faille procéder à une intervention individuelle en faveur des déposants⁸.

Le débat sur le *moral hazard* a été perçu comme moins pertinent dans les pays de l'UE, essentiellement en raison des montants de garantie relativement limités qui étaient en vigueur et du nombre peu élevé de sinistres. Les décisions qui ont dû être prises dans l'urgence En plein cœur de la crise, il a fallu prendre des décisions dans l'urgence sans accorder beaucoup d'attention à cette question. Celle-ci a dès lors été provisoirement mise à l'arrière-plan.

d. le rôle des régimes de garantie des dépôts

Les interventions sur la base des régimes de garantie sont plutôt exceptionnelles tant en Belgique que dans les pays voisins et se limitent à quelques cas isolés d'ampleur relativement limitée. Ce fut également le cas depuis l'éclatement de la crise, les interventions de différents régimes de garantie (aux Pays-Bas, au Luxembourg et au Royaume-Uni) se rapportant essentiellement aux problèmes vécus par le système bancaire islandais.

Le premier rôle des régimes de garantie demeure en effet d'octroyer des garanties fermes aux déposants, de sauvegarder leur confiance dans le système financier et d'éviter les glissements ou les retraits non souhaités d'avoirs en dépôt. Dès l'instant où les difficultés concernent des établissements systémiques dont la défaillance peut disloquer tout le système bancaire, les autorités doivent recourir à d'autres armes. La Commission européenne accordera aussi l'attention nécessaire à ce problème et un débat sera lancé sur la détection précoce des cas de défaillance possibles et les solutions préventives éventuelles.

⁸ En 2008, on a dénombré aux USA 25 faillites de banques et déjà une vingtaine après près de 3 mois en 2009. Dans tous ces cas, les déposants ont pu continuer à disposer, sans interruption notoire, de leurs avoirs qui avaient été transférés vers d'autres établissements de crédit.