



BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG  
EUROSYSTÈME

## **ANNEXE III**

**Rapport de la commission au Parlement européen et au conseil sur le réexamen de la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts (COM(2010)369/2)**

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le ...  
COM(2010) 369/2

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Réexamen de la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts**

{COM(2010) 368}  
{SEC(2010) 834}  
{SEC(2010) 835}

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## Réexamen de la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts

### 1. INTRODUCTION

Le présent rapport traite des questions que soulèvent les clauses de réexamen des articles 7, paragraphe 1 *bis*, et 12, paragraphe 1, de la directive et qui ne sont pas abordées, ou pas entièrement, par la proposition visant à modifier la directive 94/19/CE, c'est-à-dire:

- l'opportunité de prévoir un niveau de garantie fixe de 100 000 EUR (article 7, paragraphe 1 *bis*);
- l'opportunité ainsi que les modalités de l'offre d'une garantie intégrale pour certains soldes de comptes ayant fait l'objet d'une augmentation temporaire [article 12, paragraphe 1, point b)];
- les avantages et les coûts liés à l'instauration d'un système paneuropéen de garantie des dépôts [article 12, paragraphe 1, point d)];
- l'harmonisation du champ des produits et des déposants couverts, y compris les besoins spécifiques des petites et moyennes entreprises et des autorités locales [article 12, paragraphe 1, point f)];
- le lien existant entre les systèmes de garantie des dépôts et les autres dispositifs de remboursement des déposants, tels que les mécanismes de remboursement d'urgence [article 12, paragraphe 1, point g)].

Ce rapport doit, par conséquent, être lu en liaison avec la proposition législative qu'il accompagne. Enfin, le rapport évoque aussi brièvement le lien entre les systèmes de garantie des dépôts et les travaux de la Commission sur la résolution des défaillances bancaires.

### 2. NIVEAU ET ETENDUE DE LA GARANTIE

Cette section traite du niveau adéquat de la garantie, des comptes de dépôt qui présentent un solde temporairement élevé, ainsi que des besoins spécifiques des autorités et des petites et moyennes entreprises (PME).

#### 2.1. Un niveau de garantie fixe de 100 000 EUR est-il approprié?

La directive 2009/14/CE fait obligation aux États membres de veiller à ce que leur niveau de garantie soit fixé à 100 000 EUR d'ici au 31 décembre 2010 au plus tard. Cette directive a été adoptée à l'automne 2008 lorsque la crise financière s'est aggravée. Vu l'urgence de la situation, aucune analyse d'impact n'a été effectuée à l'époque. La Commission s'est donc penchée rétroactivement sur le caractère approprié d'un niveau de garantie fixe de 100 000 EUR.

La voie de l'harmonisation minimale suivie par la directive 94/19/CE a abouti à des différences sensibles entre États membres dans les niveaux de garantie offerts. Lorsque la crise financière s'est aggravée à l'automne 2008, certains déposants de l'UE ont transféré leurs dépôts d'établissements situés dans des États membres où le niveau de la garantie était plus faible vers d'autres États membres qui proposaient une protection plus élevée. De telles différences peuvent être la cause de graves distorsions. Les mouvements de dépôts qui reposent sur un seul facteur (le niveau de garantie) peuvent s'avérer coûteux pour les déposants, le passage d'une banque à l'autre risquant, par exemple, d'affecter le taux d'intérêt qu'ils perçoivent. Pour les établissements eux-mêmes, une hémorragie aussi soudaine et significative des dépôts peut être source de graves tensions sur les liquidités. Ceci risque à son tour d'affecter «l'économie réelle» (les banques étant susceptibles de limiter leur activité de prêt en période d'instabilité financière) et de déboucher pour finir sur l'intervention de l'État et le recours aux fonds publics. En outre, si les déposants choisissent leur banque en fonction du degré de protection dont jouissent les dépôts (un facteur dont les banques ne sont pas maîtres), ils ne tirent pas pleinement avantage du marché intérieur. Pour éviter à l'avenir de telles distorsions et garantir des conditions de concurrence équitables dans tout le marché intérieur, le niveau de la garantie devrait en principe être le même partout.

Les niveaux de garantie dans les États membres sont encore très variables, allant d'un minimum de 50 000 EUR à 103 291 EUR en Italie<sup>1</sup> voire à des montants illimités dans certains États membres. À l'heure actuelle, 16 États membres sur 27 soit appliquent déjà le niveau de garantie de 100 000 EUR, soit ont mis en place une législation qui portera la garantie à ce niveau au cours de l'année. Dans ces conditions, revenir à un niveau de garantie inférieur à 100 000 EUR serait déconcertant pour les déposants et, en aggravant inutilement les risques de retraits massifs de dépôts, pourrait miner la confiance une nouvelle fois. On y verrait aussi le signe que l'UE manque d'une vision claire et d'une stratégie globale cohérente pour la réforme des systèmes de garantie des dépôts, qui sont pourtant un élément essentiel du filet de sécurité financier.

Un niveau de garantie fixe de 100 000 EUR constitue la solution optimale du strict point de vue de l'efficacité mais aussi de l'efficience. Il améliorerait grandement la protection des dépôts sans en alourdir exagérément le coût pour les banques et les déposants. Comparé aux niveaux de garantie applicables dans les États membres avant la crise financière, il porterait le montant des dépôts couverts de 61 % à 72 % des dépôts éligibles, et le nombre de dépôts entièrement couverts de 89 % à 95 % des dépôts éligibles. L'adoption d'un niveau de garantie supérieur à 100 000 EUR ne présenterait par contre qu'un avantage très limité (par exemple, porter le niveau de garantie à 200 000 EUR permettrait d'augmenter le nombre de dépôts entièrement garantis de moins de 2 % seulement) et ne semblerait donc pas justifier les coûts supplémentaires que cela implique.

En conséquence, la disposition actuelle prévoyant le passage de la garantie à un niveau fixe de 100 000 EUR est appropriée.

## **2.2. Petites et moyennes entreprises et autorités locales**

Pour simplifier et harmoniser à la fois le système et pour permettre un remboursement plus rapide en facilitant le contrôle des demandes, la Commission est favorable à l'inclusion ou à l'exclusion de catégories entières de déposants telles que les entreprises et les autorités

---

<sup>1</sup> En Norvège, le niveau de garantie (converti) dépasse 240 000 EUR.

publiques dans tous les États membres, plutôt qu'à une différenciation à l'intérieur de chaque catégorie (par exemple, sur base de la taille de l'entreprise ou de la nature de l'autorité), car de telles distinctions nécessitent du temps et de l'argent.

À l'heure actuelle, les PME sont couvertes dans la mesure où elles sont autorisées à établir des bilans abrégés. Ceci équivaut à peu près à la définition dans l'UE des petites entreprises. Étant donné que cette sous-catégorie de PME représente déjà 98,7% de toutes les entreprises de l'UE (99,8% si toutes les PME étaient couvertes), les coûts qu'impliqueraient l'identification d'environ 1 % des déposants au moment du remboursement ainsi que l'allongement potentiel du processus de remboursement seraient supérieurs, selon les estimations, aux avantages escomptés d'une économie des remboursements dus à un si petit nombre de déposants. Pour ces raisons, la Commission propose de couvrir toutes les entreprises quelle que soit leur taille.

Les dépôts des autorités locales étant actuellement exclus de la garantie dans 20 États membres, leur exclusion n'aurait donc une incidence que dans sept États membres et donc un impact plus limité que leur inclusion. Le niveau de garantie de 100 000 EUR ne serait guère significatif pour la plupart vu que 83% des autorités locales dans l'UE ont des dépôts qui, selon les estimations, s'élèvent à plus de 50 000 EUR, et 72 % à plus de 100 000 EUR. Toutefois, dans certains États membres de l'UE-12 (par exemple, la République tchèque et la Lituanie), les dépôts moyens des municipalités sont les plus bas de l'UE et donc une exclusion de la garantie pourrait se ressentir davantage.

Il y a bien entendu beaucoup moins d'autorités locales que d'autres déposants dans l'UE (environ 121 000 contre 450 millions). Ce nombre limité par rapport à tous les autres déposants fait que leur exclusion de la garantie n'aura qu'une incidence minimale sur la stabilité financière en cas de faillite bancaire. Même si les municipalités sont techniquement insolvables, il existe des moyens, en droit national, pour faire en sorte qu'elles continuent de remplir leurs missions fondamentales à l'égard du public et, en cas de besoin, elles ont un accès beaucoup plus facile au crédit que les citoyens ordinaires.

Par conséquent, si toutes les entreprises devraient être couvertes par les systèmes de garantie des dépôts, les autorités locales devraient au contraire en être exclues.

### **3. UN SYSTEME DE GARANTIE DES DEPOTS PANEUROPEEN**

En vue d'améliorer la coopération transfrontière entre les systèmes de garantie des dépôts et de remédier à la fragmentation actuelle du dispositif d'ensemble (il existe près de 40 systèmes dans l'UE), les services de la Commission ont analysé les coûts et les avantages de la mise en place d'un système de garantie paneuropéen. Les options suivantes ont été envisagées pour la structure d'un tel système:

- une entité unique agissant à l'échelle de l'UE et remplaçant les systèmes existants;
- un système additionnel (un «28<sup>ème</sup> régime») venant compléter et épauler les systèmes existants dans les 27 États membres;
- la mise en réseau des systèmes de garantie existants (un «réseau européen des systèmes de garantie des dépôts»), complétée par une facilité d'emprunt mutuel; si les capacités financières d'un système de garantie des dépôts venaient à s'épuiser, ce dernier pourrait ainsi emprunter aux autres systèmes (un dispositif semblable est appliqué en Autriche).

Quant à la participation à un tel système paneuropéen, les options suivantes ont été envisagées: (i) toutes les banques en sont membres; (ii) seules les banques ayant des activités transfrontières en sont membres (c'est-à-dire les établissements possédant des succursales dans un autre État membre); (iii) seules les grandes banques, ayant une importance du point de vue systémique, en sont membres.

La mise en place d'un système unique de garantie des dépôts paneuropéen serait avantageuse car elle permettrait d'économiser environ 40 millions d'EUR par an de frais administratifs. Elle représente donc un moyen efficace de résoudre le problème de la fragmentation du dispositif actuel, mais nécessite d'examiner de plus près un certain nombre de questions juridiques. L'idée d'un système paneuropéen unique devrait donc être vue comme un projet à plus long terme, et son étude approfondie d'ici à 2014. Ce projet devrait en outre être conforme aux transformations et à l'avancement de la nouvelle structure de la surveillance dans l'UE, de même qu'à l'évolution de la réflexion sur la résolution des défaillances bancaires (voir section suivante).

Un «28<sup>ème</sup> régime» ne semble pas une solution très efficace, car il ajouterait à la complexité de l'ensemble sans résoudre le problème des incohérences qui résultent de la coexistence de près de 40 systèmes dans l'UE. La mise en réseau des systèmes existants («un réseau européen de systèmes de garantie des dépôts»), en revanche, serait une solution relativement simple étant donné qu'elle n'obligerait pas à modifier le cadre légal des systèmes nationaux. En outre, la confiance des déposants se verrait renforcée par la mise en place d'une facilité d'emprunt mutuel entre les systèmes, qui réduirait le risque d'une intervention de l'État.

Dans ces conditions, il convient de voir dans un réseau de systèmes de garantie des dépôts doté d'une facilité d'emprunt mutuel (voir annexe) la première étape de la mise en place d'un futur système unique paneuropéen. On notera que l'introduction d'un tel système présuppose l'harmonisation complète des systèmes de garantie des dépôts, et que son entrée en vigueur ne pourra donc éventuellement avoir lieu qu'après que les ressources de ces systèmes auront atteint le niveau cible de 1,5 % des dépôts éligibles.

Quelle que soit sa structure, un système paneuropéen de garantie des dépôts devrait couvrir toutes les banques. Toute autre option serait potentiellement source de distorsions et a priori incompatible avec le marché intérieur.

#### **4. REMBOURSEMENT EN URGENCE**

La Commission propose de réduire le délai de remboursement à sept jours. Par contre, le remboursement en urgence n'est pas apparu comme l'option à privilégier.

Le paiement rapide et anticipé d'un certain montant (par exemple, 10 000 EUR sous trois jours) parallèlement au maintien du délai de paiement actuel (quatre à six semaines) pour les montants au-delà de 10 000 EUR obligerait les systèmes de garantie des dépôts à payer à deux reprises, et il est probable que les coûts (en ressources techniques et humaines) doubleraient ou presque également. Quant à un paiement rapide sans vérification adéquate des demandes (en raison de l'urgence), il risquerait d'entraîner un taux anormalement élevé de paiements erronés. Il impliquerait des coûts supplémentaires pour les systèmes de garantie des dépôts du fait des ressources mobilisées pour récupérer l'argent indûment versé. Cette récupération pourrait s'avérer très délicate et exiger beaucoup de temps, forçant probablement les systèmes à contester les demandes devant les tribunaux. Enfin, un «remboursement en urgence» risquerait aussi de saper la confiance des déposants par le signal très négatif qu'il leur

enverrait quant à la situation du marché. Les déposants qui ne reçoivent qu'une partie de leurs dépôts à brève échéance peuvent être amenés à penser que le système de garantie ne dispose pas de suffisamment de fonds pour rembourser la totalité des dépôts, et donc être incités à retirer massivement leurs dépôts, créant un phénomène de ruée hors des banques.

Par conséquent, un «remboursement en urgence» est une solution inefficace et de nature à saper la confiance des investisseurs. Si un système de garantie des dépôts est capable de verser 10 000 EUR en trois jours, il devrait aussi pouvoir payer 100 000 EUR dans un bref laps de temps si ses finances sont solides. Il est beaucoup plus rentable de créer les conditions nécessaires à une accélération très nette des remboursements standards, comme s'y efforce la proposition législative de la Commission.

## **5. GARANTIE DES DEPOTS ET RESOLUTION DES DEFAILLANCES BANCAIRES (EN REMPLACEMENT DU REMBOURSEMENT)**

Une solution de remplacement à la mobilisation du système de garantie et à la liquidation de l'établissement consisterait à résoudre la défaillance bancaire (c'est-à-dire à gérer cette défaillance selon un processus ordonné) de manière à ce que les déposants conservent un accès continu à leur argent. En particulier, les dépôts pourraient être transférés à un autre établissement.

Toutefois, il convient que la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts ne soit pas trop prescriptive en ce qui concerne ces modes de résolution autres que le remboursement, étant donné que la résolution des défaillances bancaires fait l'objet de communications distinctes<sup>2</sup>, qui ouvriront la voie à une future proposition de législation. La proposition sur les systèmes de garantie des dépôts ne devrait pas anticiper les travaux actuels sur la résolution des défaillances bancaires, pas plus qu'elle ne devrait se voir ralentie par d'autres développements dans ce domaine. Une bonne solution consisterait à faire en sorte que la directive sur les systèmes de garantie des dépôts reste adaptable aux changements résultant de la poursuite des travaux sur la résolution des défaillances bancaires. En conséquence, la Commission propose que le coût que représente le transfert des dépôts en tant que mesure de résolution pour les systèmes de garantie des dépôts ne dépasse pas le coût du remboursement des déposants.

Si les systèmes de garantie des dépôts disposaient d'un mandat plus large, c'est-à-dire qui inclue des mesures d'intervention préventive (par exemple, recapitalisation, injection de liquidités, garanties), il leur faudrait un financement adéquat. Des fonds additionnels devraient être mobilisés par rapport au niveau cible. La raison en est que la résolution des défaillances bancaires est une alternative au remboursement tandis que l'intervention préventive n'empêche pas toujours un remboursement par la suite. C'est pourquoi les systèmes de garantie des dépôts devraient être autorisés dans une mesure restreinte seulement à utiliser leurs ressources financières pour prévenir une faillite bancaire sans être limités au financement du transfert des dépôts.

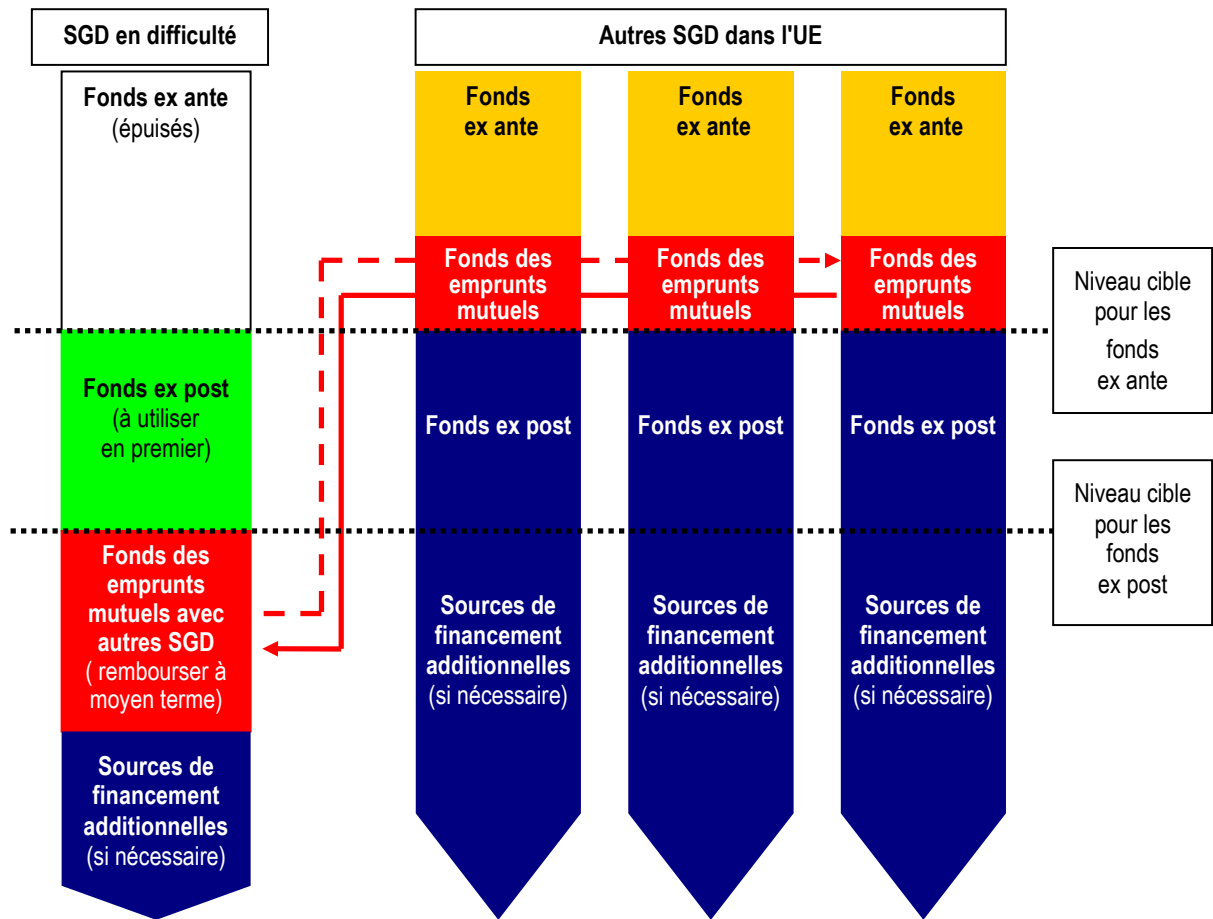
\* \* \*

**Annexe: Éléments de financement dans un «réseau européen de systèmes de garantie des dépôts» faisant appel à l'emprunt mutuel**

---

<sup>2</sup> COM(2009) 561 et COM(2010) 254.





Source: services de la Commission