

Papier de réflexion interne
sur la stabilité financière macro-prudentielle

Proposition pour la mise en place d'un Fonds de stabilité financière au Luxembourg, englobant le Système de garantie des dépôts et le Fonds de résolution de défaillances bancaires

PROPOSITION

Table des matières :

Synthèse	5
1 Introduction.....	14
2 Fonds de stabilité financière.....	16
2.1 Principes généraux.....	16
2.1.1 Mandat, gouvernance, forme juridique, structure opérationnelle et indépendance.....	16
2.1.2 Entrée en action du Fonds de stabilité financière.....	17
2.1.3 Couverture du Fonds de stabilité financière.....	18
2.1.4 Interaction entre les deux volets du Fonds de stabilité financière.....	19
2.1.5 Taille et financement du Fonds de stabilité financière.....	20
2.2 1 ^{er} volet – Système de garantie des dépôts bancaires.....	24
2.2.1 Champ d’application, définitions, supervision et reporting.....	24
2.2.2 Conditions d’éligibilité des déposants et détermination du montant remboursable	25
2.2.3 Financement du SGD, taille du fonds et investissement des fonds.....	26
2.2.4 Contributions fondées sur les risques et fréquence de calcul.....	27
2.2.5 Remboursement des déposants et utilisation des fonds à des fins de résolution de défaillances bancaires.....	29
2.3 2 ^{ème} volet – Fonds de résolution de défaillances bancaires	31
2.3.1 Champ d’application, définitions, supervision et reporting.....	31
2.3.2 Financement du FRB, taille du fonds et investissement des fonds.....	33
2.3.3 Contributions fondées sur les risques et fréquence de calcul.....	34
2.3.4 Utilisation des fonds à des fins de résolution de défaillances bancaires.....	36
2.4 Mise en œuvre.....	38
3 Annexes :	40



BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG
EUROSYSTEM

PROPOSITION

Synthèse

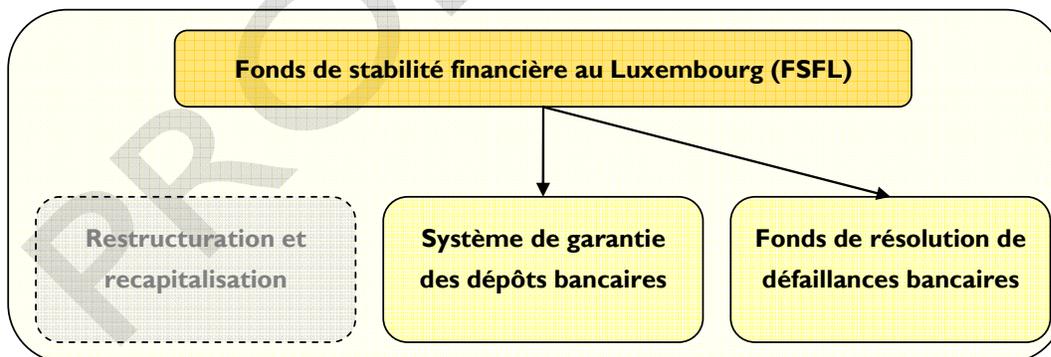
Lors de la crise financière de 2008, des montants considérables de fonds publics ont été déployés par les gouvernements, en vue de soutenir leurs secteurs financiers, d'assurer la stabilité financière et de protéger les déposants. Ces actions se sont soldées par un coût important qu'a dû supporter le contribuable. La réunion du G-20 à Pittsburgh en Septembre 2009 a formulé un message politique clair, qui a été relayé par l'Union européenne (ci-après UE), que l'argent du contribuable ne devrait plus être utilisé pour couvrir des pertes du secteur bancaire à l'avenir.

La mise en place de Fonds de stabilité financière, constitués sur base de fonds privés, représente un élément essentiel dans la réalisation de cet objectif. Le but de ces Fonds de stabilité financière est double : d'une part de renforcer la confiance dans le secteur financier en garantissant la sécurité des dépôts du public et d'autre part d'éviter l'effet de contagion en cas de défaillance d'une banque.

Il est suggéré de mettre en place au Luxembourg un tel Fonds de stabilité financière qui engloberait aussi bien un Système de garantie des dépôts (ci-après SGD) qu'un Fonds de résolution de défaillances bancaires (ci-après FRB) afin de rétablir la confiance à l'égard du secteur financier, de garantir la sécurité des dépôts du public, de contribuer à éviter l'effet de contagion lors de la défaillance d'une banque et de minimiser, voire même d'éliminer, le besoin de recourir à des fonds publics pour sauver des banques.

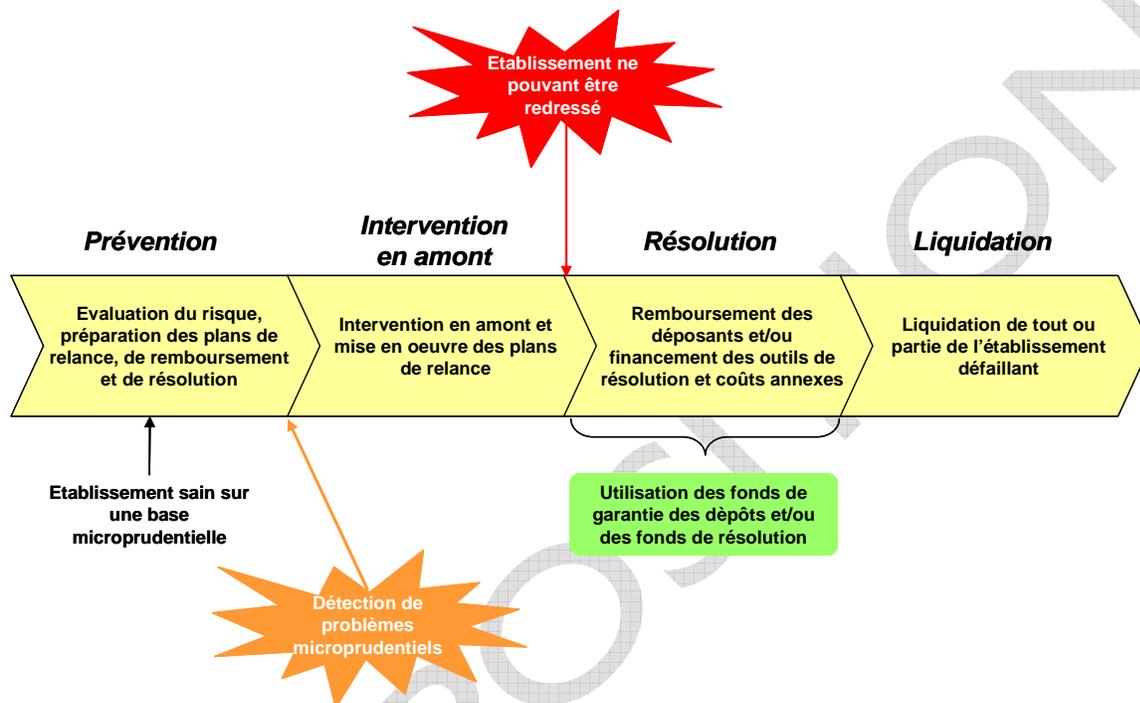
Le présent document propose donc :

- 1) la refonte du système actuel de garantie des dépôts (AGDL) ;
- 2) l'établissement d'un Fonds de résolution bancaire ; et
- 3) l'intégration des deux dans un seul Fonds de stabilité financière pour le Luxembourg (FSFL). Il s'agit d'un fonds disposant d'un financement ex-ante constitué par un prélèvement auprès des banques en bénéficiant.



Le premier objectif du FSFL est de permettre, en cas de défaillance d'une banque, l'accès des déposants à leurs dépôts et/ou l'organisation de la poursuite des activités critiques d'une banque en facilitant sa résolution. Ce premier objectif pourrait être réalisé de façon ordonnée par le remboursement des

déposants et/ou la prise en charge de la dissolution ou de la liquidation de la banque défaillante. Ainsi l'accès des déposants à leurs dépôts à tout moment est garanti, tout en évitant les ventes des actifs dans l'urgence à prix bradé et la potentielle contagion de la défaillance aux autres banques. En d'autres termes, il s'agit de minimiser l'impact du défaut d'un établissement de crédit en essayant de maximiser la valeur des actifs restants et de faciliter, dans la mesure du possible, un retour rapide à une utilisation « normale » de ses actifs et de ses passifs.



Dans le cadre de la partie SGD du Fonds de stabilité financière, la notion de « dépôt » est définie avec clarté en ne considérant que les seuls instruments entièrement éligibles comme pouvant être qualifiés de « dépôts ». Cette définition exclut les produits financiers ayant un caractère d'investissement et notamment les instruments financiers qui ne sont pas remboursables au pair et dont l'existence ne peut être prouvée que par certificat, comme par exemple les produits structurés, les certificats ou les obligations. Cette définition stricte s'apparente en quelque sorte à une mesure préventive empêchant le SGD de s'exposer à des risques imprévisibles en ce qui concerne les produits d'investissement en général. Les dépôts satisfaisant à cette définition forment l'assiette de « dépôts éligibles » sur base de laquelle sont déterminées à la fois la taille du SGD et le montant des contributions respectives de chacun des établissements bénéficiant du SGD.

Les dépôts sont assurés au niveau de chacun des établissements de crédit jusqu'à une limite de 100 000 EUR par déposant et non par dépôt. Cette assurance porte à la fois sur les dépôts du public en général (p.ex. soumis à l'impôt RTS), sur les dépôts libellés dans la monnaie d'un pays tiers de même que les dépôts des PME. Ce niveau de garantie protège ainsi une proportion très importante des dépôts participant ainsi à la réalisation d'un objectif double, à savoir la protection des consommateurs et le

renforcement de la stabilité du système financier, tout en tenant compte du coût de financement du Système de garantie des dépôts.

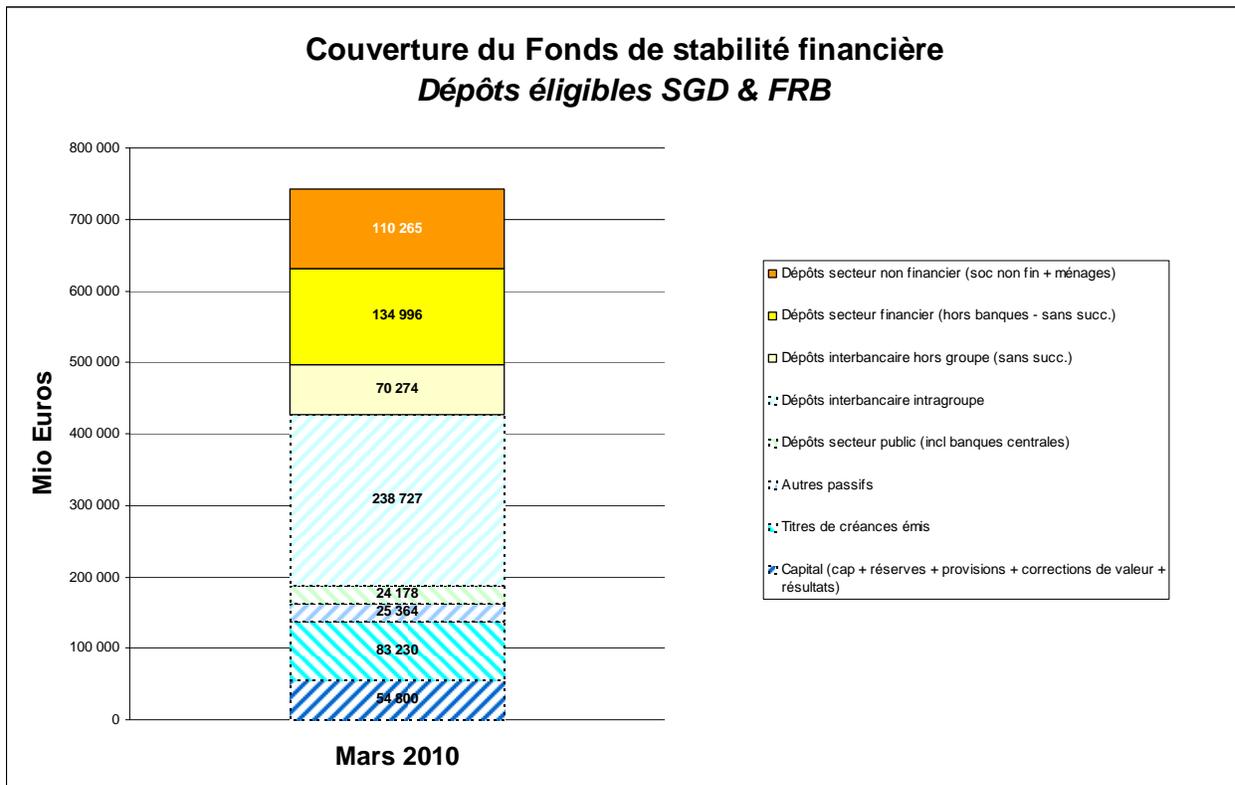
Dans le cadre de la partie FRB du Fonds de stabilité financière, les passifs bancaires constituent les indicateurs les plus appropriés des montants qui pourraient être nécessaires pour faire face à une défaillance d'une banque et pour tenir compte de son niveau d'inter-connectivité avec le système financier dans son ensemble, expression traduisant l'importance systémique de la banque en question. Les coûts des mesures de résolution de la défaillance d'une institution découleront très vraisemblablement de la nécessité de soutenir certains passifs.

Pour éviter toute ambiguïté relative au partage des responsabilités en cas de défaillance bancaire, entre les actionnaires (jusqu'à concurrence de la valeur de leur placement) et les créanciers (à l'exclusion des déposants bénéficiant de la garantie du système de garantie des dépôts), il doit être clair que toute perte subie dans ce cadre est supportée en premier lieu par les actionnaires, les détenteurs de titres de créance subordonnés et d'autres créanciers chirographaires, avant que le Fonds de résolution ne soit mobilisé. Le Fonds de résolution ne doit pas jouer le rôle d'une assurance contre la faillite ou être utilisé pour renflouer des banques défaillantes.

En conséquence, les dépôts et créances des créanciers couverts par une autre garantie (système de garantie des dépôts) ou n'ayant à priori qu'un droit résiduel (le capital réglementaire et les titres émis) ou intrinsèques à l'organisation interne de la banque au sein du groupe (dépôts interbancaires intra-groupe) sont à exclure de la masse indicatrice des coûts potentiels des mesures de résolution de la défaillance d'un établissement de crédit. Le meilleur indicateur des coûts potentiels de résolution et de l'inter-connectivité sera alors la somme des dépôts du secteur financier (hors banques) et des dépôts interbancaires (hors groupe) détenus par les établissements de crédit (« dépôts éligibles »). Les dépôts satisfaisants à cette définition forment l'assiette de base de « dépôts éligibles » sur base de laquelle la taille du FRB et les contributions sont déterminées. Ce qui ne signifie toutefois pas qu'en raison de cela, ces dépôts seraient à considérer comme étant des dépôts garantis. Ils servent uniquement d'indicateur et aucun établissement n'a de droit acquis sur les ressources financières du Fonds.

Les avoirs du FRB peuvent servir uniquement à des fins de résolution des défaillances bancaires (c'est-à-dire à gérer cette défaillance selon un processus ordonné), dans le respect des règles sur les aides d'État. Ainsi, les mesures principales, non-exhaustives, que le Fonds peut couvrir sont :

- 1) le financement d'une banque-relais (bridge bank) ;
- 2) le financement d'un transfert total ou partiel des actifs et/ou des passifs de l'entité en difficulté en faveur d'un tiers ;
- 3) le financement d'une scission en deux entités : « bonne banque » et « mauvaise banque » ; et
- 4) le financement des coûts administratifs, juridiques et de conseil liés à ces mesures, ainsi qu'à la nécessité de préserver certaines fonctions essentielles des banques, telles que les systèmes de paiement.



Les deux volets du Fonds de stabilité financière ont le même mécanisme initiateur : « établissement ne pouvant être redressé ». Les deux volets entrent donc en action en parallèle. Comme les avoirs du SGD doivent servir essentiellement à rembourser les déposants et ceux du FRB à des fins de résolution des défaillances bancaires (c'est-à-dire à gérer cette défaillance selon un processus ordonné), il est nécessaire de séparer explicitement les ressources financières de ces deux Fonds.

Aussi, il est nécessaire de s'assurer qu'en termes de gouvernance, les objectifs du Fonds de résolution de défaillances bancaires ne doivent pas compromettre l'objectif premier du Système de garantie de dépôts, qui est de conserver un accès continu des déposants à leur argent, soit par remboursement, soit par certaines solutions alternatives. La synergie entre les deux volets sous-jacents et l'atteinte des objectifs distincts sont assurées par une gouvernance à deux niveaux.

Sous réserve que ces objectifs énoncés plus haut ne soient pas compromis, des mesures de résolution de défaillances bancaires peuvent être cofinancées par les ressources financières du Système de garantie des dépôts et les ressources financières du Fonds de résolution de défaillances bancaires. Au cas où les ressources financières nécessaires à l'exécution de mesures de résolution excèdent le maximum autorisé par des conditions spécifiques au SGD, l'excédent sera exclusivement financé par le Fonds de résolution de défaillances bancaires. De même, en cas de conflit d'intérêt entre les deux objectifs des Fonds (au cas où le SGD choisirait le remboursement comme seule alternative), les ressources financières du Système de garantie des dépôts seront exclusivement utilisées à des fins de remboursement et les ressources

financières du Fonds de résolution de défaillances bancaires seules serviront à financer des mesures de résolution.

Le financement du FSFL doit permettre d'atteindre deux objectifs:

- 1) obtenir les ressources nécessaires aux missions du fonds (éviter d'avoir recours à l'argent du contribuable en cas de crise financière);
- 2) encourager un comportement approprié des établissements de crédit, atténuant les risques au sein du secteur financier.

Pour assurer le financement du FSFL, les établissements de crédit fournissent une contribution basée sur l'assiette de « dépôts éligibles » de leur bilan qui est relative aux deux volets du Fonds et en fonction de leur profil de risque. Cette contribution alimentera progressivement le Fonds. Elle sera prélevée sur le résultat avant impôts, provisions et dépréciations. Cette approche est cohérente avec la logique d'une prime d'assurance et avec l'idée générale du FSFL.

En premier lieu, et pour garantir un financement suffisant, le FSFL devra disposer, au terme d'une période de transition de 10 ans de ressources financières représentant 1,5% des dépôts éligibles (« niveau cible ») pour le SGD et de 1,5% des dépôts éligibles pour le FRB. Le FSFL se procure ses ressources financières par des contributions régulières (« ex-ante ») que lui versent ses membres deux fois par an (les 30 juin et 30 décembre de chaque année). Dans le cas où les capacités de financement du Fonds tombent en deçà de ce niveau cible, le paiement des contributions reprendra, et ceci au moins jusqu'à ce que le niveau cible soit de nouveau atteint.

Afin d'assurer que le Fonds de stabilité financière puisse entrer en action dès sa création en cas de nécessité et afin d'éviter que les contributions totales à fournir par les établissements de crédit pèsent sur leurs résultats respectifs en une seule année, il est proposé la structure suivante :

1. Chaque établissement de crédit accorde dès le début un crédit au Fonds à concurrence du montant total de ses exigences en contributions, telles que déterminées selon les règles fixées ci-après dans la note.
2. Chaque banque émet en même temps des obligations à hauteur du montant de crédit précité. Ces obligations sont souscrites intégralement par le Fonds de stabilité moyennant les crédits ainsi reçus, ce qui revient à un réinvestissement des crédits reçus dans les banques respectives.
3. En cas de nécessité d'intervention, le portefeuille-titres, qui se trouve à ce moment là dans les livres du Fonds, pourra être utilisé par ce dernier pour se refinancer auprès de la Banque centrale.
4. Le versement proprement dit des exigences en contributions au Fonds par les établissements de crédit à travers leurs comptes de résultat, sera échelonné sur une période de dix ans tel que prévu dans la note ci-avant. Les crédits initialement accordés au Fonds et les obligations respectives émises dans ce contexte, pourront par la suite être réduites à concurrence des montants effectivement versés par les établissements de crédit en question.

5. Il importe de s'assurer que les crédits initiaux et les obligations émises par les établissements de crédit individuels forment une unité économique et puissent ainsi être compensés entre eux en cas de besoin.
6. Par ailleurs, d'un point de vue surveillance prudentielle, le traitement de cette transaction (crédit et émission d'obligations) dans le cadre des règles de liquidité, de solvabilité et de crédits importants seront à fixer. De plus, les taux d'intérêt applicables aux deux volets de la transaction sont à déterminer.

Si ces moyens financiers se révèlent insuffisants en cas de défaillance bancaire, une deuxième étape sera applicable. Pour cela, le FSFL devra avoir mis en place des mécanismes de financement de remplacement, qui lui permettront de se procurer des fonds à terme pour être en mesure d'honorer ses engagements et afin d'éviter de solliciter le contribuable (c'est-à-dire après recours aux finances publiques). Une garantie d'Etat facilitera la capacité de refinancement sur les marchés.

Les contributions des établissements de crédit au financement du FSFL sont calculées sur la base des profils de risque de ces établissements. Les contributions se composent d'une partie calculée en fonction des risques et d'une partie indépendante des risques.

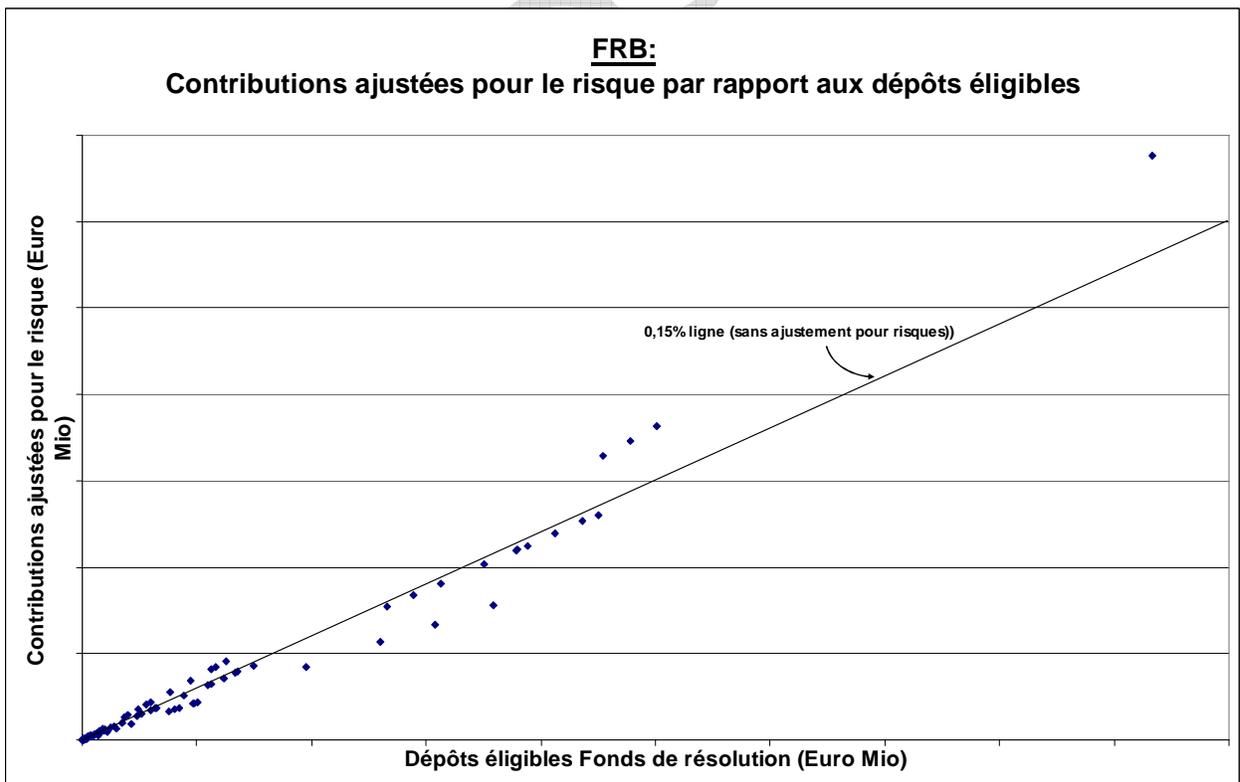
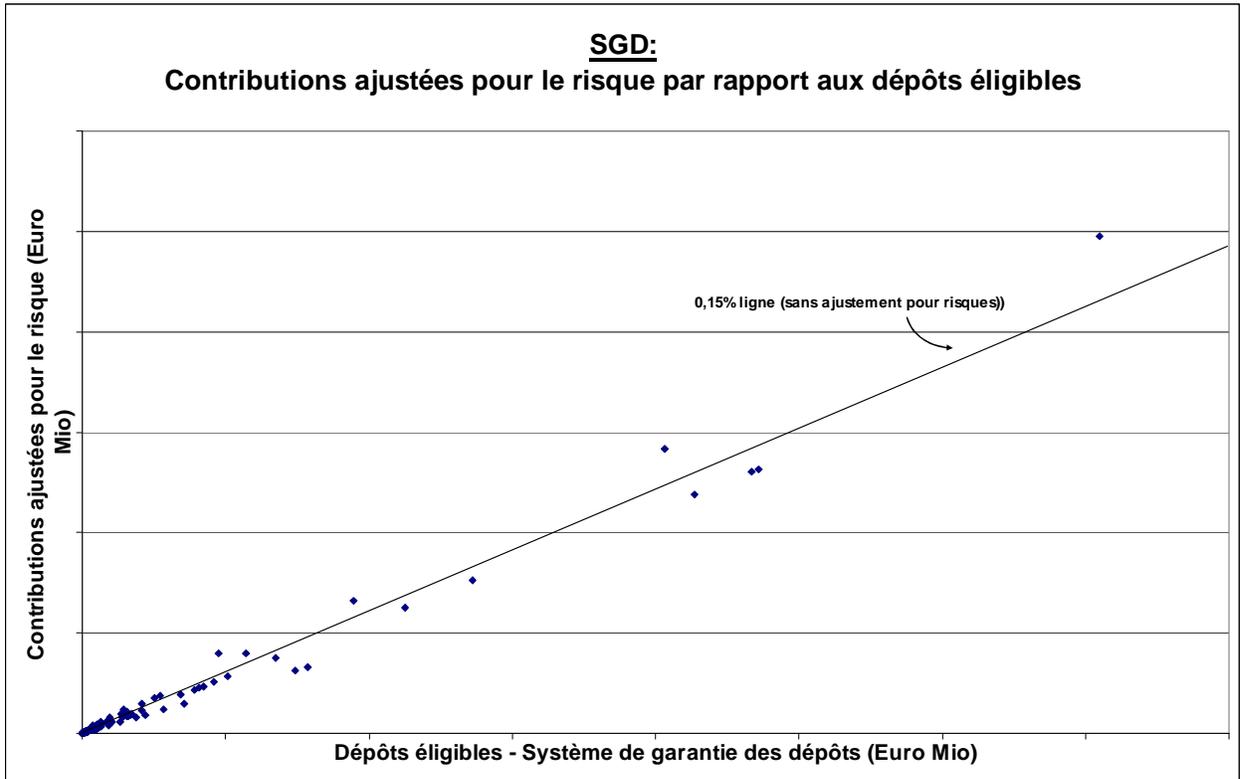
La partie du calcul de la contribution qui est indépendante du risque, a pour assiette le montant des *dépôts éligibles (1,5%)* des établissements de crédit individuels. Cette assiette sert de base à l'ajustement des contributions en fonction du risque de l'établissement de crédit.

La partie du calcul basée sur le risque repose sur plusieurs indicateurs reflétant le profil de risque de chaque établissement de crédit. Les indicateurs proposés dans ce contexte couvrent les grandes catégories de risques communément utilisées pour évaluer la solidité financière des établissements de crédit:

- 1) adéquation des fonds propres ;
- 2) qualité des actifs ;
- 3) rentabilité ; et
- 4) liquidité.

Les données nécessaires au calcul de ces indicateurs peuvent être obtenues sur base des informations que les établissements de crédit sont/seront tenus de fournir.

En fonction du profil de risque calculé sur base d'une combinaison de ces indicateurs pour chaque établissement de crédit, ces derniers verseront entre 75% et 200% du montant qu'un établissement de crédit exposé à un risque moyen serait tenue à verser à titre de contribution. L'approche détaillée pour la détermination du degré de risque auquel s'exposent les établissements ainsi que pour le calcul de leurs contributions se trouve dans l'annexe I.



Pour alimenter le FSFL et ses deux volets sous-jacents, le SGD et le FRB, l'instauration d'une contribution basée sur la plus grande des expositions est proposée: Chaque établissement de crédit versera la contribution individuelle théorique la plus élevée relative aux deux volets du Fonds seulement (que ce soit pour le Système de garantie des dépôts ou le Fonds de résolution de défaillances bancaires).

Les contributions ainsi générées sont affectées au FSFL. Le Fonds attribue les contributions aux deux fonds d'avoires sous-jacents, le fonds d'avoires du Système de garantie des dépôts et le fonds d'avoires du Fonds de résolution de défaillances bancaires. La part de la contribution revenant au fonds du Système de garantie des dépôts est d'abord affectée à ce dernier. Si la contribution totale d'un établissement de crédit excède sa part revenant au SGD, c'est-à-dire si la contribution théorique revenant au Fonds de résolution de défaillances bancaires est la plus large, l'excédant de la contribution vis-à-vis de la partie revenant au SGD est affecté au fonds du FRB.

Le FSFL gère les avoirs dans le cadre des contraintes d'investissement qui lui sont propres et définies le cas échéant par la législation. La gestion des avoirs est génératrice d'intérêts et/ou d'autres revenus. Les intérêts et autres revenus ainsi perçus servent à couvrir les frais de fonctionnement du FSFL et les excédents serviront à alimenter le Fonds de façon complémentaire.

Pour déterminer la taille finale du Fonds et sa base de calcul, plusieurs facteurs ont été pris en compte :

- Les coûts de résolution de la crise passée et les tailles des fonds proposés dans d'autres juridictions;
- La taille totale du secteur financier au Luxembourg;
- Les coûts de résolution attendus pour un nombre prédéterminé de banques, tout en tenant compte des concentrations relatives des activités à caractère systémique dans les banques; et
- La facilité d'implémentation de l'approche de calcul, sa transparence et sa facilité de communication aux 'stakeholders' et au public.
- Le PIB n'étant pas pertinent pour le cas du Luxembourg, il n'a pas été pris en compte,

Contributions annuelles au FSFL (Euro Mio.)

Elément	SGD	FRB*	FSFL
Dépôts éligibles	110 265 €	205 269 €	315 534 €
Niveau cible	1 654 €	1937**	3 591 €
Contributions annuelles	165 €	194 €	359 €
* = Succursales ne contribuent pas au FRB			
** = Ne correspond pas à 1,5% des dépôts éligibles vu la méthode d'allocation			

En tenant compte des facteurs ci-dessus et en appliquant le taux de 1,5% sur les dépôts éligibles pour chaque volet, SGD et FRB, comme assiette de contribution, il en résulte une taille totale du Fonds de stabilité financière de 3,6Mia d'euros. La taille finale des avoirs du SGD s'élève à 1,7Mia d'euros et celle

des avoirs du FRB à 1,9Mia d'euros respectivement. Ces avoirs satisfont aux critères clés énumérés ci-dessous, correspondant à 1,15% des passifs sous-jacents des établissements de crédit assujettis au Fonds de stabilité financière, une valeur comparable à celles observées dans d'autres pays.

Sur le plan opérationnel, il est prévu dans un premier temps que le Fonds puisse disposer des ressources humaines détachées ou mises à disposition, au moyen de conventions d'outsourcing. En outre, le Fonds pourra intervenir dans la gestion d'une banque défaillante en remplaçant les organes de gouvernance et en faisant appel à des personnes expérimentées dans l'art de la gestion d'entreprises du secteur bancaire, toujours en activité ou étant devenues pensionnées depuis moins de dix ans.

Les orientations contenues dans ce papier de réflexion sont d'ores et déjà soumises à discussion auprès de représentants de la communauté financière dont l'ABBL et des autorités publiques, en particulier le Parlement et le Gouvernement. Tenant compte des réactions reçues, le projet est de continuer les travaux par la rédaction de notes à caractère financier et législatif en vue d'une proposition dans le courant de l'automne de 2010.

PROPOSITION

I Introduction

Lors de la crise financière de 2008, des montants considérables de fonds publics ont été déployés par les gouvernements, en vue de soutenir leurs secteurs financiers, ceci entre autres dans le but d'assurer la stabilité financière et de protéger les déposants. Ces actions se sont soldées par une charge importante que devait supporter le contribuable.

Un message politique clair qui a émergé de la réunion du G-20 à Pittsburgh en Septembre 2009, fortement soutenu par l'Union européenne (ci-après UE), est que l'argent du contribuable ne devrait plus être utilisé pour couvrir des pertes du secteur bancaire à l'avenir. La Commission européenne vise à atteindre ce but en particulier au moyen de deux approches complémentaires : i) réduire la probabilité de défaillance bancaire à travers un renforcement de la surveillance macro et micro-prudentielle, une meilleure gouvernance des banques et des standards réglementaires plus stricts et ; ii) s'assurer que, si en dépit de ces mesures, une défaillance bancaire venait à se produire tout de même, des instruments appropriés, y compris des ressources financières, soient disponibles en vue d'assurer une résolution rapide et ordonnée des établissements concernés. La mise en place de Fonds de stabilité financière, constitués sur base de fonds privés, représente un élément essentiel de ces approches. L'objectif de ces Fonds de stabilité financière est d'une part de renforcer la confiance dans le secteur financier en garantissant la sécurité des dépôts du public et d'autre part d'éviter l'effet de contagion en cas de défaillance d'une banque.

Il est suggéré de mettre en place au Luxembourg un tel Fonds de stabilité financière (voir sous le point 2) qui engloberait aussi bien un Système de garantie des dépôts (ci-après SGD) qu'un Fonds de résolution de défaillances bancaires (ci-après FRB).

En règle générale, une banque, quelle que soit sa santé financière, ne détient de liquidités suffisantes pour rembourser à vue la totalité ou une partie importante des dépôts de ses clients. C'est pourquoi les banques sont exposées au risque de « panique bancaire » lorsque les déposants jugent que leurs dépôts ne sont pas en sécurité et tentent de les retirer tous en même temps. Cela risque d'engendrer des conséquences négatives pour l'économie dans son ensemble. Lorsque, malgré un niveau élevé de surveillance prudentielle, une banque doit néanmoins être liquidée, un Système de garantie des dépôts compétent, qui dans notre cas fera partie intégrante d'un Fonds de stabilité financière et qui sera préfinancé par un prélèvement sur les banques, remboursera les déposants jusqu'à un certain plafond (le niveau de garantie). Les mécanismes des SGD devront également éviter que les déposants soient confrontés à de longues procédures d'insolvabilité, qui ne leur permettront de récupérer qu'une fraction de la créance originale.

La récente volatilité extrême des marchés financiers est un exemple clair et un rappel urgent de l'étendue avec laquelle les marchés financiers sont intégrés. Au vu de cette intégration croissante et des marchés financiers globaux, il est d'une importance critique de trouver des solutions pour traiter des crises bancaires et éviter la contagion. Si, en dépit des mesures prudentielles précitées, une banque devait tout de même être liquidée, un Fonds de résolution bancaire, également fonction intégrante du Fonds de stabilité financière et également préfinancé par un prélèvement sur les banques, facilitera la

résolution ordonnée de l'établissement en question et dans un laps de temps qui évitera la vente d'actifs à prix bradé (« fire sale »). Un tel fonds répond ainsi au principe de prévoyance et permet de contribuer à éviter la contagion. De plus, en conséquence, il réduit la nécessité de sauver des banques moyennant des fonds publics.

Pour éviter le danger de l'aléa moral, il doit être clair que le Fonds de stabilité financière ne doit être utilisé ni comme assurance contre une défaillance bancaire, ni pour renflouer des banques en détresse. Ainsi, il doit être clair et sans ambiguïté que les actionnaires des banques (jusqu'à concurrence de la valeur de leur investissement) et leurs créanciers (à l'exception des dépôts garantis par la partie SGD du fonds) doivent être les premiers à assumer les conséquences de la défaillance bancaire.

Afin de rétablir la confiance à l'égard du secteur financier, de garantir la sécurité des dépôts du public, de contribuer à éviter l'effet de contagion lors de la défaillance d'une banque et de minimiser, voire même éliminer, le besoin de recourir à des fonds publics pour sauver des banques, le présent document propose donc la refonte du Système de garantie des dépôts et l'établissement d'un Fonds de résolution bancaire et l'intégration des deux dans un seul Fonds de stabilité financière pour le Luxembourg (FSFL).

PROPOSITION

2 Fonds de stabilité financière

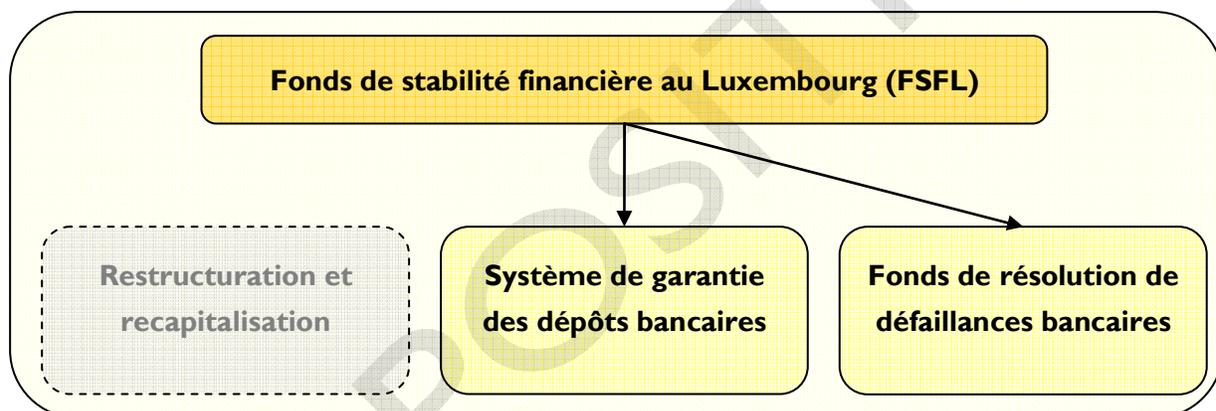
2.1 Principes généraux

2.1.1 Mandat, gouvernance, forme juridique, structure opérationnelle et indépendance

Il est suggéré de mettre en place au Luxembourg un Fonds de stabilité financière luxembourgeois (ci-après FSFL ou le « Fonds ») qui englobe aussi bien un Système de garantie des dépôts (SGD) qu'un Fonds de résolution de défaillances bancaires (FRB).

Il s'agit d'un fonds ex-ante¹, financé par un prélèvement sur les banques. À ce stade, il ne semble pas approprié d'étendre la couverture du fonds de stabilité financière à d'autres établissements financiers, tels que les entreprises ou fonds d'investissement² ou les sociétés d'assurance.

La restructuration et la recapitalisation restent du domaine privé et relèvent de la responsabilité de l'actionariat et des opérateurs de marché sans l'intervention du Fonds.



Il est d'une importance critique, que le mandat du Fonds de stabilité financière soit clair et formalisé. Les pouvoirs et responsabilités du Fonds doivent être cohérents avec les objectifs visés. Ainsi le Fonds doit être doté des pouvoirs nécessaires pour remplir ses missions et ses pouvoirs doivent être clairement articulés. En particulier, le Fonds doit avoir le pouvoir de financer les remboursements des déposants dans le cadre du Système de garantie des dépôts en particulier et de financer les différentes mesures de résolution de défaillances bancaires en général. Il doit avoir le droit d'engager des relations contractuelles

¹ Comme mentionné dans la Communication de la Commission du 26 mai 2010, les mécanismes qui sont financés entièrement ex post peuvent nécessiter un financement initial de la part du contribuable, accroissant le risque que les défaillances bancaires aient des conséquences économiques négatives plus générales. Une telle approche pourrait s'avérer procyclique, se traduisant par des tensions sur les finances publiques pendant une crise financière lorsque l'État est moins à même de fournir des financements supplémentaires.

² Le régime couvrant actuellement les investisseurs au sein de l'AGDL devra être isolé et traité séparément.

avec d'autres parties, notamment des relations d'outsourcing de certaines de ses fonctions, de fixer des budgets et des procédures internes, ainsi que d'accéder aux informations nécessaires à l'accomplissement de son mandat.

Du point de vue de sa gouvernance, il est primordial que le Fonds jouisse d'une indépendance opérationnelle, qu'il soit transparent vis-à-vis des entités couvertes et du public en général et qu'il rende compte à ces intéressés. De plus il doit être indépendant de toute influence politique ou du secteur professionnel.

Les frais de fonctionnement seront financés par les intérêts et autres revenus produits par les avoirs du Fonds et feront l'objet d'une budgétisation annuelle. L'excédent de la marge sur les frais de fonctionnement sera crédité respectivement à chaque partie du Fonds selon une clé de répartition à définir entre celles-ci.

Il convient de remarquer que la situation d'une défaillance d'une banque systémique est de nature à créer une distorsion de la concurrence dans la mesure où le défaut d'exécution peut dans ce cas se propager à d'autres banques et l'utilisation de ses actifs risque de ne pas se faire dans des conditions « normales ».

Cependant, il est important de veiller à ce que l'usage des avoirs du Fonds ne crée pas de distorsion de la concurrence et qu'il soit aussi aisé que possible de vérifier sa compatibilité avec les règles applicables en matière de droit de la concurrence, notamment à l'égard des aides d'Etat.

Le financement privé par des versements effectués par les établissements de crédit, ainsi que l'indépendance par rapport à l'Etat sont des conditions du respect de ces règles. En outre, l'intervention du Fonds est prévue à un stade où l'entreprise est en difficulté de telle sorte qu'il vise un objectif d'intérêt commun de maintien de la stabilité financière.

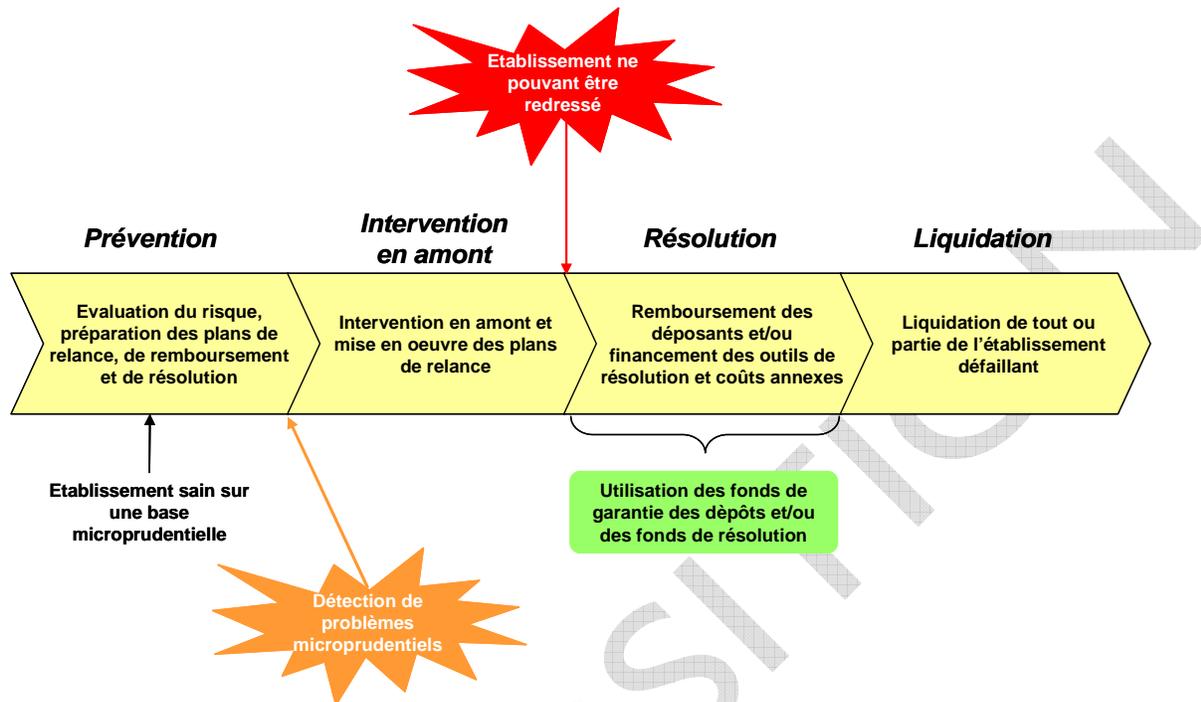
2.1.2 Entrée en action du Fonds de stabilité financière

Le premier objectif du FSFL est de permettre l'accès des déposants à leurs dépôts et/ou l'organisation de la poursuite des activités critiques d'une banque en facilitant la résolution des établissements de crédit défaillants. Ceci par le remboursement des déposants et/ou la prise en charge de la dissolution ou de la liquidation de la banque défaillante de manière ordonnée. Ainsi l'accès des déposants à leurs dépôts à chaque moment est garanti, la vente des actifs dans l'urgence et la contagion de la défaillance aux autres banques sont évitées. En d'autres termes, il s'agit de minimiser l'impact du défaut d'un établissement de crédit en essayant de maximiser la valeur des actifs restants et de faciliter, dans la mesure du possible, un retour rapide à une utilisation « normale » de ses actifs et de ses passifs.

Afin de limiter l'aléa moral lié à la création même d'un fonds de résolution, il y a lieu de préciser que *« les fonds de résolution ne doivent pas jouer le rôle d'une assurance contre la faillite ou être utilisés pour renflouer des banques défaillantes, mais qu'ils doivent plutôt servir à faciliter une faillite ordonnée »*³.

³ Communication de la Commission européenne, 26 mai 2010, Fonds de résolution de défaillances bancaires (p. 4).

L'intervention du Fonds de stabilité financière s'inscrit, dans le cas du Luxembourg, le plus facilement dans le cadre de la procédure de sursis de paiement.



2.1.3 Couverture du Fonds de stabilité financière

Le Fonds de stabilité financière doit s'inscrire pleinement dans le cadre du mécanisme de sauvetage du système financier en général. Celui-ci se compose traditionnellement de régulation et de supervision prudentielle, d'un prêteur de dernier recours (« lender of last resort ») et d'un fonds de stabilité financière. La distribution des pouvoirs, rôles et responsabilités à l'intérieur de ce système est une affaire de choix politique dans l'intérêt général et de circonstances nationales individuelles. Dans le cas du Luxembourg et en tenant compte des efforts législatifs au niveau de l'UE, il est proposé que le Fonds de stabilité financière mette à disposition des outils appropriés assortis de ressources suffisantes pour d'un côté couvrir les dépôts des déposants et d'un autre côté assurer une résolution ordonnée et rapide de la défaillance au cas où celle-ci se produirait en dépit d'autres mesures qui auraient été prises.

Ainsi, les dépôts sont assurés jusqu'à une limite de 100 000 EUR par déposant et non par dépôt. Ceci inclut les dépôts du public en général (p.ex. soumis à l'impôt RTS), les dépôts libellés dans la monnaie d'un pays tiers, de même que les dépôts des PME. Ce niveau de garantie ne laisse pas sans protection une proportion très importante des dépôts, dans l'intérêt tant de la protection des consommateurs que de la stabilité du système financier et tient compte du coût de financement du Système de garantie des dépôts.

Le Système de garantie des dépôts bancaires du FSFL s'applique aux établissements de crédits de droit luxembourgeois ainsi que les succursales d'établissements de crédits étrangers opérant au Luxembourg.

Les succursales et les filiales des établissements de crédit luxembourgeois opérant à l'étranger sont exclues. Cela se justifie par le fait qu'elles relèvent d'un système de garantie des dépôts bancaires étranger.

Les avoirs du Fonds de résolution de défaillances bancaires du FSFL peuvent servir uniquement à des fins de résolution des défaillances bancaires (c'est-à-dire à gérer cette défaillance selon un processus ordonné), dans le respect des règles sur les aides d'État. Ainsi, les mesures principales, non-exhaustives, que le Fonds peut couvrir sont, le financement d'une banque-relais (bridge bank), le financement d'un transfert total ou partiel des actifs et/ou des passifs de l'entité en difficulté en faveur d'un tiers, le financement d'une scission en deux entités : « bonne banque » et « mauvaise banque » et le financement des coûts administratifs, juridiques et de conseil liés à ces mesures, ainsi que la nécessité de préserver certaines fonctions essentielles des banques, telles que les systèmes de paiement.

En revanche, les activités de résolution de défaillances bancaires du FSFL se limitent aux établissements de crédit de droit luxembourgeois. Ainsi, les filiales des établissements de crédits luxembourgeois opérant à l'étranger ainsi que les succursales d'établissements de crédits étrangers opérant au Luxembourg sont exclus. Cela se justifie par le fait qu'elles n'ont pas de capital propre et/ou relèvent d'un fonds de résolution étranger.

2.1.4 Interaction entre les deux volets du Fonds de stabilité financière

Les deux volets du Fonds de stabilité financière ont le même mécanisme initiateur, « établissement ne pouvant être redressé ». Les deux volets entrent donc en action en parallèle. Comme les avoirs du SGD doivent servir essentiellement à rembourser les déposants et ceux du FRB à des fins de résolution des défaillances bancaires (c'est-à-dire à gérer cette défaillance selon un processus ordonné), il est nécessaire de séparer explicitement les ressources financières de ces deux Fonds.

Étant donné que le remboursement des dépôts et la résolution des défaillances bancaires ont des objectifs différents, il est nécessaire de s'assurer qu'en termes de gouvernance, les objectifs du Fonds de résolution de défaillances bancaires ne doivent pas compromettre l'objectif premier du Système de garantie de dépôts, qui est de conserver un accès continu des déposants à leur argent, soit par remboursement, soit par certaines solutions alternatives. La synergie entre les deux volets sous-jacents et l'atteinte des objectifs distincts sont assurées par une gouvernance à deux niveaux.

Puisque la possibilité d'alternatives au remboursement du SGD n'interdit pas leur utilisation à des fins de résolution des défaillances bancaires, il faut néanmoins éviter un épuisement des fonds au profit des créanciers non assurés d'une banque. Ainsi cette utilisation doit être limitée au montant qui aurait été nécessaire pour rembourser les dépôts garantis. Il convient donc que les avoirs du SGD soient protégés dès le stade de la constitution du niveau cible, de sorte que la fonction première du SGD, à savoir le remboursement des dépôts, ne soit pas compromise.

L'utilisation des avoirs du Système de garantie des dépôts à des fins autres que le remboursement des déposants doit toujours être soumise à un test d'alignement avec les objectifs principaux du SGD et les contraintes inhérentes à sa politique. L'accès continu des déposants doit être garanti par toute

alternative et dans des délais égaux ou inférieurs aux sept jours ouvrables disponibles pour le remboursement. Il est possible d'envisager un mécanisme d'agent-payeur pour résoudre les difficultés logistiques liées au délai très court de 7 jours ouvrables pour le remboursement. En cas d'alternatives au remboursement il est possible d'envisager que la mise en place d'une alternative au remboursement dans les 7 jours ouvrables satisferait aux obligations du SGD, mais que l'exécution et la finalisation de l'alternative pourrait demander un délai plus long.

Certaines solutions de remplacement à la mobilisation du Système de garantie et à la liquidation de l'établissement peuvent être complémentaires aux objectifs du Fonds de résolution de défaillances bancaires. Ainsi les dépôts peuvent être transférés à un autre établissement. Les fonds du SGD peuvent donc également servir à financer le transfert de dépôts vers un autre établissement de crédit, à condition que les coûts supportés par le Système de garantie des dépôts ne dépassent pas le montant des dépôts garantis dans l'établissement de crédit en question. Au-delà d'un transfert de dépôts vers un autre établissement de crédit, le système de garantie des dépôts peut aussi être autorisé à utiliser ses ressources financières pour financer la résolution de défaillances bancaires sous réserve que cette même condition soit remplie.

Dans ces cas, des mesures de résolution de défaillances bancaires peuvent être cofinancées par les ressources financières du Système de garantie des dépôts et les ressources financières du Fonds de résolution de défaillances bancaires. Au cas où les ressources financières nécessaires à l'implémentation de mesures de résolution excèdent le maximum autorisé par les conditions plus haut, l'excédent sera exclusivement financé par le Fonds de résolution de défaillances bancaires. De même, en cas de conflit d'intérêt entre les deux objectifs des Fonds (au cas où le SGD choisirait le remboursement comme seule alternative) les ressources financières du Système de garantie des dépôts seront exclusivement utilisées à des fins de remboursement et les ressources financières du Fonds de résolution de défaillances bancaires seules serviront à financer des mesures de résolution.

2.1.5 Taille et financement du Fonds de stabilité financière

Le financement doit permettre d'atteindre deux objectifs:

- i) obtenir les ressources nécessaires aux missions du fonds (éviter d'avoir recours à l'argent du contribuable en cas de crise financière);
- ii) encourager un comportement approprié des établissements de crédit, atténuant les risques au sein du secteur financier.

Pour assurer le financement, les établissements de crédit fournissent une contribution basée sur l'assiette de « dépôts éligibles » de leur bilan qui est relative aux deux volets du Fonds et en fonction de leur profil de risque. Cette contribution alimentera progressivement le Fonds. Elle sera prélevée sur le résultat avant impôts, provisions et dépréciations. Cette approche est cohérente avec la logique d'une prime d'assurance et avec l'idée générale du FSFL.

Afin d'assurer que le Fonds de stabilité financière puisse entrer en action dès sa création en cas de nécessité et afin d'éviter que les contributions totales à fournir par les établissements de crédit pèsent sur leurs résultats respectifs en une seule année, il est proposé la structure suivante :

1. Chaque établissement de crédit accorde dès le début un crédit au Fonds à concurrence du montant total de ses exigences en contributions, telles que déterminées selon les règles fixées ci-après dans la note.
2. Chaque banque émet en même temps des obligations à hauteur du montant de crédit précité. Ces obligations sont souscrites intégralement par le Fonds de stabilité moyennant les crédits ainsi reçus, ce qui revient à un réinvestissement des crédits reçus dans les banques respectives.
3. En cas de nécessité d'intervention, le portefeuille-titres, qui se trouve à ce moment là dans les livres du Fonds, pourra être utilisé par ce dernier pour se refinancer auprès de la Banque centrale.
4. Le versement proprement dit des exigences en contributions au Fonds par les établissements de crédit à travers leurs comptes de résultat, sera échelonné sur une période de dix ans tel que prévu dans la note ci-avant. Les crédits initialement accordés au Fonds et les obligations respectives émises dans ce contexte, pourront par la suite être réduites à concurrence des montants effectivement versés par les établissements de crédit en question.
5. Il importe de s'assurer que les crédits initiaux et les obligations émises par les établissements de crédit individuels forment une unité économique et puissent ainsi être compensés entre eux en cas de besoin.
6. Par ailleurs, d'un point de vue surveillance prudentielle, le traitement de cette transaction (crédit et émission d'obligations) dans le cadre des règles de liquidité, de solvabilité et de crédits importants seront à fixer. De plus, les taux d'intérêt applicables aux deux volets de la transaction sont à déterminer.

Afin de limiter l'impact de la contribution sur la rentabilité des établissements et d'éviter d'entraver leur santé financière, il est approprié de créer une limite supérieure d'un maximum de 15% sur le résultat avant impôts, provisions et dépréciations. De cette manière la rentabilité des établissements est prise en compte et une sur-taxation est évitée. Un avantage corollaire est que, en temps de contraction de l'économie et dans des conditions de stress, les contributions au Fonds n'exacerbent pas la situation de stress. Pour les établissements non-rentables ou déficitaires, un minimum de 5% des contributions théoriques, sans tenir compte de la limite supérieure, est fixé de manière forfaitaire. Ceci permet d'éviter l'arbitrage du système et la redistribution de bénéfices entre établissements d'un même groupe pour des raisons régulatrices.

L'assiette, le taux, le montant cible ainsi que le délai de mise en place pour les deux volets d'intervention (Système de garantie des dépôts et Fonds de résolution de défaillances bancaires) sont décrits en détail dans les parties 2.2.3 et 2.3.2 respectivement ci-après.

Pour alimenter le FSFL et ses deux volets sous-jacents, le SGD et le FRB, l'instauration d'une contribution basée sur la plus grande des expositions est proposée: Chaque établissement de crédit versera la contribution individuelle théorique la plus élevée relative aux deux volets du Fonds seulement (que ce soit pour le Système de garantie des dépôts ou le Fonds de résolution de défaillances bancaires).

Les contributions ainsi générées sont affectées au FSFL. Le Fonds attribue les contributions aux deux fonds d'avoires sous-jacents, le fonds d'avoires du Système de garantie des dépôts et le fonds d'avoires du Fonds de résolution de défaillances bancaires. La part de la contribution revenant au fonds du Système de garantie des dépôts est d'abord affectée à ce dernier. Si la contribution totale d'un établissement de crédit excède sa part revenant au SGD, c'est-à-dire si la contribution théorique revenant au Fonds de résolution de défaillances bancaires est la plus large, l'excédant de la contribution vis-à-vis de la partie revenant au SGD est affecté au fonds du FRB.

Cette approche est cohérente avec la réalité probable des coûts occasionnés au Fonds lors de la résolution de défaillances bancaires. En effet, l'envergure proportionnelle des dépôts dans les livres des établissements de crédit couverts dans le cadre du SGD, constituent le « key driver » des coûts totaux de résolution, plus ils sont élevés, proportionnellement aux autres dépôts, plus les coûts totaux d'une résolution probable seront causés par le remboursement de ces dépôts ou le financement d'alternatives au remboursement pour ces derniers. Les coûts marginaux additionnels pour résoudre d'autres parties du même établissement de crédit seront réduits en proportion. De même, la probabilité que les autres passifs non couverts par le SGD de cet établissement de crédit aient une importance systémique sera également réduite en parallèle. La logique inverse s'applique de même. En tenant compte de la primeur des dépôts garantis sur toute autre résolution, cette approche garantit la protection complète des dépôts couverts par le SGD pour tous les établissements de crédit et reflète de la meilleure façon les coûts marginaux additionnels estimés pour la résolution d'autres parties du même établissement de crédit.

Le FSFL gère les avoirs dans le cadre des contraintes d'investissement qui lui sont propres et définies le cas échéant par la législation. La gestion des avoirs est génératrice d'intérêts et/ou d'autres revenus. Les intérêts et autres revenus ainsi perçus servent à couvrir les frais de fonctionnement du FSFL et les excédents serviront à alimenter le Fonds de façon complémentaire.

Pour déterminer la taille finale du Fonds et sa base de calcul, plusieurs facteurs ont été pris en compte :

- Les coûts de résolution de la crise passée et les tailles des fonds proposés dans d'autres juridictions;
- La taille totale du secteur financier au Luxembourg;
- Les coûts de résolution attendus pour un nombre prédéterminé de banques, tout en tenant compte des concentrations relatives des activités à caractère systémique dans les banques; et
- La facilité d'implémentation de l'approche de calcul, sa transparence et sa facilité de communication aux 'stakeholders' et au public.

- Le PIB n'étant pas pertinent pour le cas du Luxembourg, il n'a pas été pris en compte,

De plus, les avoirs du Fonds et de chacun de ses deux sous-ensembles doivent être suffisants pour permettre un refinancement supplémentaire à terme sur les marchés publics au-delà du niveau-cible. Une garantie d'Etat peut faciliter la capacité de refinancement sur les marchés à brève échéance lorsqu'une défaillance bancaire se présente et si elle nécessite des fonds supplémentaires. Le niveau des avoirs accumulés, ensemble avec la possibilité de refinancement auprès de la BCL, doit suffire à assumer les coûts nets causés par des mesures de résolution et/ou un remboursement de dépôts dans la vaste majorité des cas. Comme la majorité des dépenses initiales pourra être récupérée ultérieurement (c'est-à-dire subrogation aux créances des déposants couverts par le SGD, dénouement de mesures de résolution, etc.), un refinancement additionnel nécessaire ne sera en conséquence souvent qu'à terme relativement réduit et uniquement pour parer aux coûts initiaux de la mesure.

Contributions annuelles au FSFL (Euro Mio.)

Elément	SGD	FRB*	FSFL
Dépôts éligibles	110 265 €	205 269 €	315 534 €
Niveau cible	1 654 €	1937**	3 591 €
Contributions annuelles	165 €	194 €	359 €
* = Succursales ne contribuent pas au FRB			
** = Ne correspond pas à 1,5% des dépôts éligibles vu la méthode d'allocation			

En tenant compte des facteurs ci-dessus et en appliquant le taux de 1,5% sur les dépôts éligibles pour chaque volet, SGD et FRB, comme assiette de contribution, il en résulte une taille totale du Fonds de stabilité financière de 3,6Mia d'euros. La taille finale des avoirs du SGD s'élève à 1,7Mia d'euros et celle des avoirs du FRB à 1,9Mia d'euros respectivement. Ces avoirs satisfont aux critères clés énumérés ci-dessous, correspondant à 1,15% des passifs sous-jacents des établissements de crédit assujettis au Fonds de stabilité financière, une valeur comparable à celles observées dans d'autres pays.

2.2 1^{er} volet – Système de garantie des dépôts bancaires

Le 12 juillet 2010, la Commission européenne a rendu publique une proposition de directive refondant les systèmes de garantie des dépôts, étant donné que la directive n° 2009/14/CE portant modification de la directive n° 94/19/CE n'a pas été totalement mise en œuvre dans l'Union européenne.

La proposition de directive apporte certaines modifications fondamentales aux systèmes de garantie des dépôts. Elle apporte un degré élevé de simplification et d'harmonisation tant du champ d'application de la garantie que des conditions d'éligibilité des déposants. Elle clarifie le fait que le système de garantie des dépôts n'intervient qu'en cas de défaillance bancaire, tout en limitant l'utilisation des fonds des SGD dans une perspective plus large de résolution des défaillances bancaires. Le financement anticipé des SGD ainsi qu'une contribution fondée sur le risque sont inscrits explicitement dans la proposition de directive en même temps qu'une fixation d'un niveau cible pour les fonds des SGD.

En application des principes énoncés dans la proposition de directive, la partie Système de garantie des dépôts bancaires du Fonds de stabilité financière proposé peut être décrite comme suit :

2.2.1 Champ d'application, définitions, supervision et reporting

Le Système de garantie des dépôts couvre tous les établissements de crédit et tous les établissements de crédit doivent obligatoirement s'affilier au Système de garantie des dépôts. Ils ne peuvent être exonérés de cette obligation. Ainsi aucun établissement de crédit ne peut accepter de dépôts s'il n'est pas membre du système. De la sorte, les déposants bénéficient toujours de la garantie du SGD et le SGD doit être correctement financé.

La notion de « dépôt » est définie avec clarté, seuls les instruments entièrement éligibles peuvent être qualifiés de « dépôts ». Ceci exclut les produits financiers ayant un caractère d'investissement et notamment les instruments financiers qui ne sont pas remboursables au pair et dont l'existence ne peut être prouvée que par certificat, comme par exemple les produits structurés, les certificats ou les obligations. Cela empêche le SGD de s'exposer à des risques imprévisibles en ce qui concerne les produits d'investissement en général. Il convient de distinguer entre « dépôts éligibles » et « dépôts garantis ». Les « dépôts éligibles » sont tous les dépôts qui ne sont pas exclus de la garantie en vertu du point 2.2.2, tandis que les « dépôts garantis » sont la partie des dépôts éligibles qui ne dépassent pas le niveau de garantie spécifié sous le point 2.2.2.

Le SGD doit être contrôlé sur une base continue et il doit procéder régulièrement à des simulations de crise au moins tous les trois ans et lorsque les circonstances l'exigent. Il peut obtenir des banques une information précoce, afin de faciliter un remboursement rapide et d'évaluer le meilleur plan d'action à suivre. Le Système de garantie des dépôts devra être informé dès que les autorités compétentes décèlent, dans un établissement de crédit, des problèmes susceptibles de donner lieu à l'intervention de celui-ci.

Le Système de garantie des dépôts doit recevoir de ses membres, à tout moment et sur demande, les informations lui permettant de préparer un remboursement des déposants ou d'évaluer la meilleure

alternative au remboursement. Cela se justifie d'autant plus que le délai de remboursement est très court sur le plan logistique. Les informations nécessaires pour réaliser les tests d'endurance sont fournies en continu au Système de garantie des dépôts. Ces informations sont rendues anonymes et ne peuvent être utilisées que pour réaliser des tests d'endurance, pour préparer des remboursements ou pour évaluer la meilleure alternative au remboursement et ne sont pas conservées plus longtemps que ce qui est nécessaire à ces fins.

2.2.2 Conditions d'éligibilité des déposants et détermination du montant remboursable

Les dépôts sont assurés jusqu'à une limite de 100 000 EUR par déposant et non par dépôt. Ceci inclut les dépôts du public en général (p.ex. soumis à l'impôt RTS), les dépôts libellés dans la monnaie d'un pays tiers, de même que les dépôts des PME. Les intérêts exigibles mais non crédités à la date de la défaillance doivent être remboursés, pour autant que le niveau de garantie ne soit pas dépassé. Les déposants seront remboursés dans la monnaie dans laquelle le compte était géré.

Ce niveau de garantie ne laisse pas sans protection une proportion très importante des dépôts, dans l'intérêt tant de la protection des consommateurs que de la stabilité du système financier. Statistiquement, cette limite porte à 72% la partie couverte de tous les dépôts éligibles dans l'UE en moyenne et le nombre de dépôts entièrement couverts à 95% des dépôts éligibles. D'autre part cette limite tient compte du coût de financement du Système de garantie des dépôts.

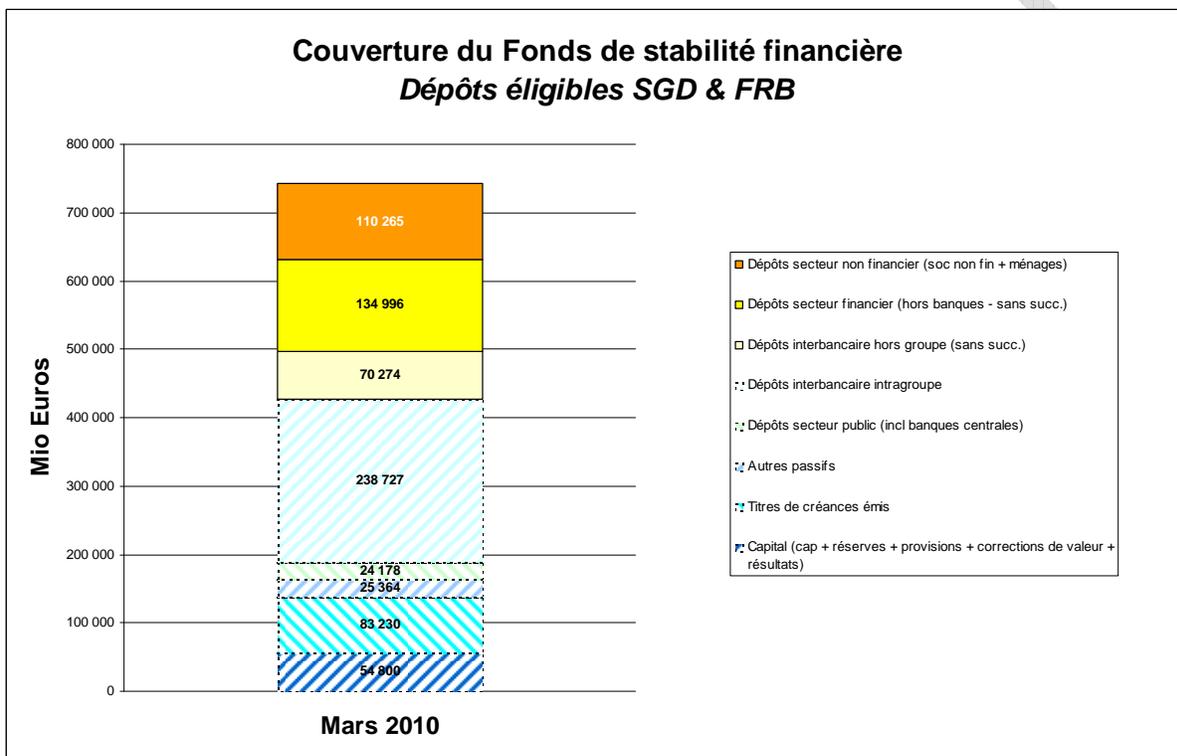
Toutefois, les dépôts qui résultent de transactions immobilières ou d'évènements particuliers de la vie profitent d'une garantie intégrale à condition que cette couverture ne dépasse pas 12 mois. Sont visés les dépôts résultant de transactions immobilières effectuées à des fins privées d'habitation et les dépôts qui remplissent un objectif social défini par le droit national et qui sont liés à des évènements particuliers de la vie, tels que le mariage, le divorce, l'invalidité ou le décès du déposant. Ceci ne fait pas obstacle à la mise en place de systèmes de protection des pensions, qui devront fonctionner séparément du Système de garantie des dépôts.

Sont exclus de tout remboursement par le système de garantie des dépôts :

- Les dépôts effectués par d'autres établissements de crédit en leur nom propre et pour leur propre compte ;
- Tous les instruments qui entrent dans la définition de « fonds propres » ;
- Les dépôts d'opérations pour lesquelles une condamnation pénale a été prononcée pour un délit de blanchiment de capitaux ;
- Les dépôts effectués par des établissements financiers ;
- Les dépôts effectués par des entreprises d'investissement ;
- Les dépôts effectués par des grandes entreprises non-financières ;
- Les dépôts dont le titulaire n'a jamais été identifié ;

- Les dépôts effectués par des entreprises d'assurance ;
- Les dépôts effectués par des organismes de placement collectif ;
- Les dépôts effectués par des autorités ;
- Les titres de créance émis par un établissement de crédit et les passifs découlant d'acceptations propres et de billets à ordre.

Ces dépôts doivent être marqués par les établissements de crédits d'une manière qui permette de les identifier immédiatement.



2.2.3 Financement du SGD, taille du fonds et investissement des fonds

Les moyens financiers dont dispose le SGD doivent être proportionnés à ses obligations potentielles. Le financement du SGD sera fondé sur la démarche suivante :

En premier lieu, et pour garantir un financement suffisant, le SGD devra disposer, au terme d'une période de transition de 10 ans de ressources financières représentant 1,5% des dépôts éligibles (« niveau cible »). Le SGD se procure ses ressources financières par des contributions régulières (« ex-ante ») que lui versent ses membres deux fois par an (les 30 juin et 30 décembre de chaque année). Dans le cas où les capacités de financement du Fonds tombent en deçà de ce niveau cible, le paiement des contributions reprendra, et ceci au moins jusqu'à ce que le niveau cible soit de nouveau atteint.

Afin de permettre au SGD d'être opérationnel depuis le départ et de lui assurer une capacité de financement intégrale, le financement pourra se faire selon le mode décrit plus haut, c'est-à-dire au moyen de crédits accordés et d'obligations émises entre le SGD et les établissements.

Si ces moyens financiers se révèlent insuffisants en cas de défaillance bancaire, une deuxième étape sera applicable. Pour cela, le SGD devra avoir mis en place des mécanismes de financement de remplacement, qui lui permettront de se procurer des fonds à terme pour être en mesure d'honorer ses engagements et afin d'éviter de solliciter le contribuable (c'est-à-dire après recours aux finances publiques). Une garantie d'Etat facilitera la capacité de refinancement sur les marchés.

Comme il faudra 10 ans pour que ce mécanisme soit pleinement opérationnel, le niveau cible devra être adapté aux obligations potentielles du système. Il sera recalibré en cours de route sur base des dépôts garantis, mais sans diminuer le niveau de la protection. Les moyens financiers du SGD sont protégés contre le risque de perte par des restrictions d'investissement analogues à celles qui s'appliquent aux établissements de monnaie électronique et aux OPCVM, compte tenu de la double nécessité de limiter encore plus les risques et d'assurer une liquidité plus importante des fonds.

2.2.4 Contributions fondées sur les risques et fréquence de calcul

Les contributions des établissements de crédit au financement du SGD sont calculées sur la base des profils de risque de ces établissements. Les contributions se composent d'une partie calculée en fonction des risques et d'une partie indépendante des risques.

La partie du calcul de la contribution qui est indépendante du risque, a pour assiette le montant des *dépôts éligibles (1,5%)* des établissements de crédit individuels. Cette assiette sert de base à l'ajustement des contributions en fonction du risque de l'établissement de crédit. Progressivement cependant, les *dépôts garantis*, c'est à dire les dépôts éligibles qui ne dépassent pas le niveau de garantie, deviendront l'assiette de la contribution, étant donné qu'ils fournissent une meilleure mesure du risque auquel le SGD est exposé.

La partie du calcul basée sur le risque est calculée sur la base de plusieurs indicateurs reflétant le profil de risque de chaque établissement de crédit. Les indicateurs proposés couvrent les grandes catégories de risques communément utilisées pour évaluer la solidité financière des établissements de crédit: adéquation des fonds propres, qualité des actifs, rentabilité et liquidité. Les données nécessaires au calcul de ces indicateurs peuvent être obtenues dans les informations que les établissements de crédit sont tenus de fournir.

Les indicateurs utilisés se partagent en deux catégories, un jeu d'indicateurs de base (prescrits par la directive) et un jeu d'indicateurs supplémentaires. Les indicateurs de base sont des critères communément utilisés tels que l'adéquation des fonds propres telle que définie dans la CRD, la qualité des actifs calculée sur base des prêts et avances dépréciés en relation au total des prêts et avances, la rentabilité exprimée par le ratio du produit net comparé aux actifs moyens et la liquidité représentée par

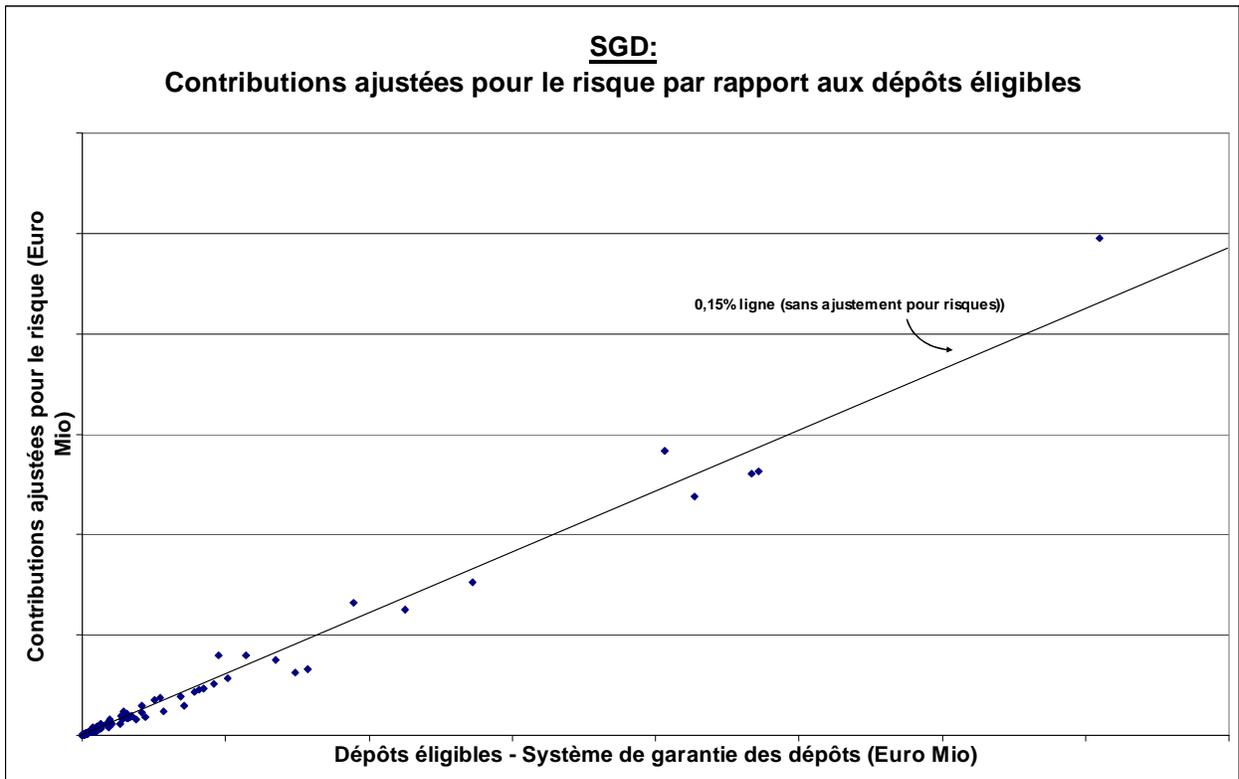
le « Liquidity Coverage Ratio » tel que défini par le comité de Bâle⁴. Ils sont complétés par des indicateurs supplémentaires, permettant une appréciation plus graduée des risques liés à la qualité des actifs, de la rentabilité et de la liquidité à plus long terme. La qualité des actifs est représentée par le ratio des actifs à risque pondérés et du total des actifs, la rentabilité est mesurée par le ratio des charges d'exploitation et des produits d'exploitation et la liquidité à plus long terme est évaluée sur base du « Net Stable Funding Ratio » du comité de Bâle. Les indicateurs de base reçoivent une pondération de 75 %, contre 25 % pour les indicateurs supplémentaires dans le calcul du profil de risque.

En fonction du profil de risque calculé sur base des indicateurs combinés pour chaque établissement de crédit celui-ci paiera entre 75% et 200% du montant qu'une banque exposée à un risque moyen serait tenue à verser à titre de contribution. L'approche détaillée pour la détermination du degré de risque auquel s'exposent les établissements ainsi que pour le calcul de leurs contributions se trouve dans l'annexe I. Une harmonisation intégrale du calcul des contributions fondées sur les risques est visée à moyen terme par le Parlement européen.

Cette méthode de calcul des contributions fondées sur les risques s'appuie sur le principe que le montant total des contributions dues au SGD doit, dans un premier temps, être déterminé en fonction du niveau cible fixé pour le fonds de ce système, avant d'être réparti entre les banques affiliées au SGD en fonction des profils de risque de chaque établissement de crédit. Cette approche est cohérente avec une logique d'assurance pour constituer des réserves nécessaires afin de faire face à des sinistres potentiels, tout en déterminant les primes par établissement en ligne avec leurs contributions individuelles par rapport au risque et la probabilité d'occurrence d'un sinistre pour chacun. De plus l'approche est hautement transparente, facilement reproductible, facilement et rapidement utilisable. En somme, l'approche incite à la bonne gestion des risques et décourage la prise de risques excessifs en fixant des niveaux de contribution qui créent un net écart entre les banques ayant le profil de risque le plus modéré et celles qui acceptent les risques les plus élevés (de 75 % à 200 % du montant de base, selon le cas).

Les contributions régulières effectives par année civile en période transitoire d'accumulation du fonds seront calculées sur base d'une assiette variable des dépôts éligibles au cours des 10 ans de transition. Les contributions par année civile seront basées sur 0,15% des dépôts éligibles de chaque établissement de crédit, sauf ajustement intérimaire pour une approche basée sur les dépôts garantis.

⁴ Les terms of reference de la BCE en matière de Fonds de résolution de défaillances bancaires préconisent d'attendre l'analyse d'impact de la mise en œuvre des recommandations de Bâle.



Le calcul des contributions régulières effectives pour chaque établissement de crédit se fera deux fois par an au 31 Mai et au 30 Novembre. Une fois la période transitoire finie et le fond entièrement financé, les contributions seront basées sur 1,5% des dépôts marginaux nouvellement reçus au cours de l'année civile.

2.2.5 Remboursement des déposants et utilisation des fonds à des fins de résolution de défaillances bancaires

Le SGD doit prendre les dispositions nécessaires pour rembourser les déposants dans un délai de sept jours ouvrables à compter de la date à laquelle les autorités compétentes font un constat que l'établissement de crédit en question n'apparaît pas en mesure de pouvoir restituer les dépôts et qu'il n'y a pas de perspective rapprochée qu'il puisse le faire ou qu'une décision judiciaire a été rendue qui a pour effet de suspendre l'exercice des droits des déposants à faire valoir des créances à l'égard de l'établissement. Les déposants sont dispensés de présenter une demande.

Pour que ce délai de remboursement très court puisse être respecté, les autorités compétentes sont tenues d'informer le SGD d'office lorsque la défaillance d'une banque devient probable. De plus, le SGD et les banques doivent s'échanger des informations sur les déposants, tant au niveau national qu'au niveau transfrontalier, sans être limités par des exigences de confidentialité. Les établissements de crédit doivent aussi être en mesure de communiquer à tout moment le montant total des dépôts constitués par un déposant donné («vue unique du client»).

Les avoirs du SGD doivent servir essentiellement à rembourser les déposants. Cela n'interdit toutefois pas leur utilisation à des fins de résolution des défaillances bancaires, dans le respect des règles en matière d'aides d'État. Néanmoins, afin d'éviter un épuisement des fonds au profit des créiteurs non assurés d'une banque, cette utilisation doit être limitée au montant qui aurait été nécessaire pour rembourser les dépôts garantis. Étant donné que la résolution des défaillances bancaires et le remboursement des dépôts ont des objectifs différents, il convient que les fonds du SGD soient protégés dès le stade de la constitution du niveau cible, de sorte que la fonction première du SGD, à savoir le remboursement des dépôts, ne soit pas compromise.

Ainsi, une solution de remplacement à la mobilisation du système de garantie et à la liquidation de l'établissement peut consister 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 peuvent être transférés à un autre établissement. Les fonds peuvent donc également servir à financer le transfert de dépôts vers un autre établissement de crédit, à condition que les coûts supportés par le système de garantie des dépôts ne dépassent pas le montant des dépôts garantis dans l'établissement de crédit en question. Le système de garantie des dépôts peut aussi être autorisé à utiliser ses ressources financières pour financer la résolution de défaillances bancaires sans être limité au transfert de dépôts vers un autre établissement de crédit, dans le respect des règles en matière d'aides d'Etat et sous réserve que cette condition soit remplie.

PROPOSITION

2.3 2^{ème} volet – Fonds de résolution de défaillances bancaires

Dans une communication du 26 mai 2010, la Commission européenne a proposé que l'UE se dote d'un réseau européen de fonds de résolution des défaillances bancaires, afin que le contribuable ne subisse plus le coût de ces défaillances et qu'elles ne déstabilisent pas le système financier.

La Commission est favorable à la création de fonds de résolution ex-ante, financés par un prélèvement sur les banques. Les fonds n'auraient pas vocation à renflouer ou à sauver des banques, mais uniquement à garantir une gestion méthodique des défaillances sans déstabiliser le système financier. Plus précisément, ces fonds pourraient être destinés à financer une « banque relais », le transfert total ou partiel des actifs et/ou des passifs et la séparation entre les banques assainies et les structures de défaillance (« *good bank/bad bank* »).

Les fonds de résolution seraient destinés aux banques. À ce stade, la Commission ne souhaite pas étendre les fonds de résolution à d'autres catégories d'établissements financiers, tels que les entreprises d'investissement ou les sociétés d'assurance. En termes de gouvernance, la Commission considère que les fonds de résolution des défaillances bancaires devraient rester distincts du budget national et servir uniquement à financer les coûts de résolution.

Les fonds de résolution des défaillances bancaires devraient être constitués progressivement, et les mécanismes de prélèvement auprès des banques devraient être conçus de manière à inciter un comportement approprié (en réduisant l'aléa moral) et à atténuer le risque de résolution. La Commission précise qu'il sera nécessaire de veiller au calibrage des coûts, de telle sorte que la reprise économique ne soit pas entravée et que le coût du crédit pour l'économie réelle ne soit pas alourdi. A ce stade, la Commission ne fournit pas de détails précis sur les modalités de fonctionnement des fonds et sur leur taille.

Il est prévu que la Commission présente des propositions plus détaillées sur un nouveau cadre de gestion des crises au sens large, ainsi que le calendrier prévisionnel d'adoption des propositions législatives en octobre 2010. Elle les accompagnera d'une analyse d'impact exposant en détail leurs conséquences.

En application des principes énoncés dans la communication de la Commission européenne, la partie Fonds de résolution des défaillances bancaires du FSFL proposé peut être décrite comme suit :

2.3.1 Champ d'application, définitions, supervision et reporting

Le Fonds de résolution de défaillances bancaires vise à faciliter la résolution de banques défaillantes selon des modalités empêchant la contagion et de liquider la banque de manière ordonnée et selon un calendrier permettant d'éviter la vente d'urgence des actifs à prix bradé. La charge de ces résolutions doit être portée par le secteur privé dans sa majeure partie pour réduire au maximum la charge pesant sur les contribuables et pour réduire au maximum – sinon supprimer – à l'avenir le recours aux fonds publics pour renflouer des banques. Ainsi, conformément au principe de prévoyance et au principe de « pollueur-payeur », le fonds sera financé ex-ante par un prélèvement sur les banques afin que les

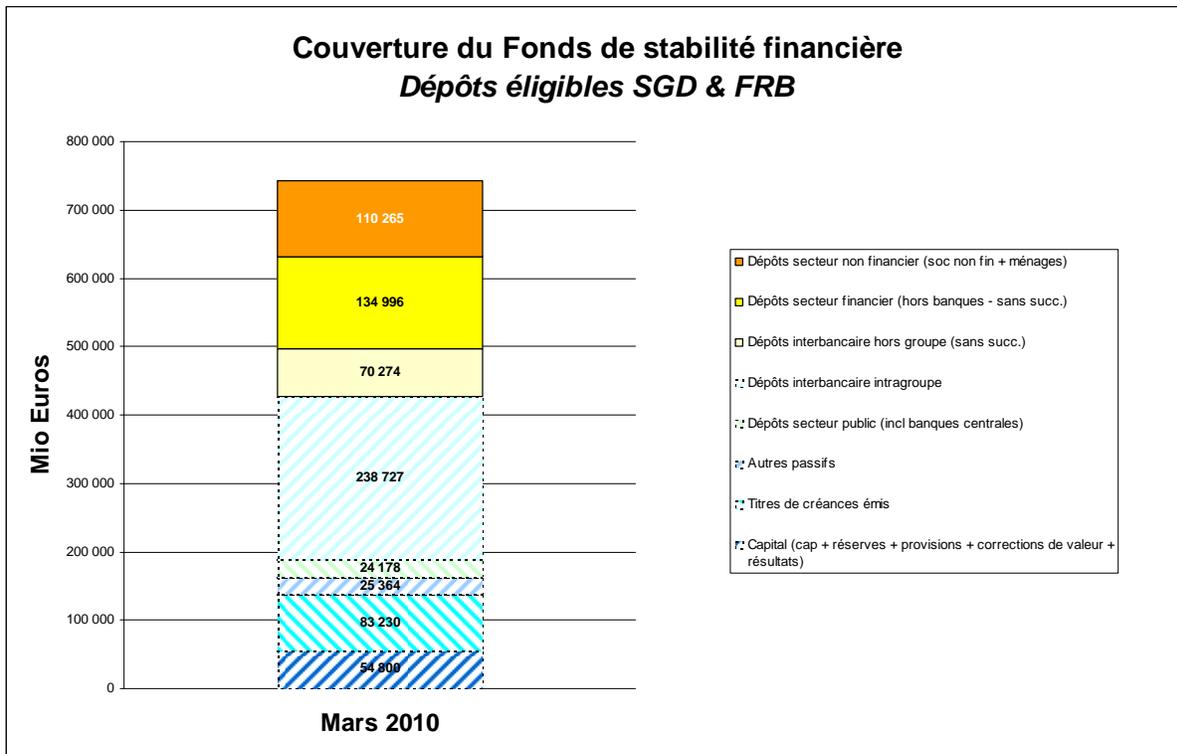
acteurs responsables des dommages assument les coûts des crises financières qui pourraient se produire à l'avenir.

Le Fonds couvre tous les établissements de crédit de droit luxembourgeois car tous en sont potentiellement bénéficiaires, directement ou indirectement, et tous contribuent aux expositions du système. Une faillite ordonnée doit être envisageable pour n'importe quelle banque, indépendamment de sa taille ou de sa complexité. Les succursales de banques sont par contre exclues du fonds sur base du fait qu'elles bénéficient du support équivalent du fonds correspondant de leur maison-mère. Toutes les banques munies de la personnalité juridique doivent ainsi s'affilier au fonds de résolution de défaillances bancaires. Elles ne peuvent être exonérées de cette obligation, ainsi aucun établissement de crédit ne peut accepter de dépôts s'il n'est pas membre du fonds.

Le mécanisme de financement du fonds est conçu de manière à réaliser deux objectifs : i) obtenir les ressources nécessaires en prenant en compte les modalités de leur emploi (c'est-à-dire la probabilité et le coût de la résolution de défaillances) ; ii) encourager un comportement approprié, atténuant le risque de résolution. Les passifs bancaires constituent les indicateurs les plus appropriés des montants qui pourraient être nécessaires pour faire face à une défaillance d'une banque et du degré d'interconnectivité dans le système de la banque, expression approximée de son importance systémique. Les coûts des mesures de résolution de la défaillance d'une institution découleront très vraisemblablement de la nécessité de soutenir certains passifs.

Pour éviter toute ambiguïté relative au fait que ce sont les actionnaires (jusqu'à concurrence de la valeur de leur placement) et les créanciers (à l'exclusion des déposants bénéficiant de la garantie du système de garantie des dépôts) qui doivent faire face en premier lieu aux conséquences d'une défaillance bancaire, il doit être clair que toute perte subie dans le cadre d'une défaillance bancaire est supportée en premier lieu par les actionnaires, les détenteurs de titres de créance subordonnés et d'autres créanciers chirographaires, avant que le Fonds de résolution ne soit mobilisé. Le Fonds de résolution ne doit pas jouer le rôle d'une assurance contre la faillite ou être utilisé pour renflouer des banques défaillantes.

En conséquence, les dépôts et créances des créanciers couverts par une autre garantie (système de garantie des dépôts) ou n'ayant à priori qu'un droit résiduel (le capital réglementaire et les titres émis) ou intrinsèques à l'organisation interne de la banque au sein du groupe (dépôts interbancaires intra-groupe) sont à exclure de la masse indicatrice des coûts potentiels des mesures de résolution de la défaillance d'un établissement de crédit. Le meilleur indicateur sera alors la somme des dépôts du secteur financier (hors banques) et des dépôts interbancaires (hors groupe) détenus par les établissements de crédit (« dépôts éligibles »). Ceux-ci ont le double avantage de représenter au mieux les coûts potentiels d'une résolution potentielle et d'indiquer la meilleure mesure du degré d'interconnectivité de l'établissement dans le système financier, mesure son importance systémique et de la contagion potentielle. En revanche les dépôts servant à déterminer la contribution au Fonds ne sont eux-mêmes pas sujet à une garantie quelconque, mais servent uniquement d'indicateur et aucun établissement n'a de droit acquis sur les ressources financières du Fonds. Ces dépôts doivent être marqués par les établissements de crédits d'une manière qui permette de les identifier immédiatement.



Le Fonds de résolution doit être contrôlé sur une base continue en vue du respect de ces objectifs et obligations et il doit procéder régulièrement à des simulations de crise au moins tous les trois ans et lorsque les circonstances l'exigent. Il peut obtenir des banques une information précoce, afin de faciliter une résolution rapide et d'évaluer le meilleur cours d'action à suivre. Le Fonds de résolution devra être informé dès que les autorités compétentes décèlent, dans un établissement de crédit, des problèmes susceptibles de donner lieu à l'intervention du Fonds de résolution.

Le Fonds de résolution doit recevoir de ses membres, à tout moment et sur demande, les informations lui permettant de préparer une résolution et d'évaluer la meilleure mesure à engager. Les informations nécessaires pour réaliser les tests d'endurance sont fournies en continu au Fonds de résolution. Ces informations sont rendues anonymes et ne peuvent être utilisées que pour réaliser des tests d'endurance, pour préparer des mesures ou pour évaluer la meilleure mesure à engager et ne sont pas conservées plus longtemps que ce qui est nécessaire à ces fins.

2.3.2 Financement du FRB, taille du fonds et investissement des fonds

Le Fonds doit satisfaire aux deux objectifs cités sous 2.3.1. Le premier objectif ; i) obtenir les ressources nécessaires en prenant en compte les modalités de leur emploi (c'est-à-dire la probabilité et le coût de la résolution de défaillances) demande entre autres que les moyens financiers dont dispose le Fonds de résolution doivent être proportionnés à ses obligations potentielles. Le financement du Fonds sera donc fondé sur la démarche suivante :

En premier lieu, et pour garantir un financement suffisant, le FRB devra disposer, au terme d'une période de transition de 10 ans de ressources financières représentant 1,5% des dépôts éligibles (« niveau cible »). Le FRB se procure ses ressources financières par des contributions régulières (« ex-ante ») que lui versent ses membres deux fois par an (les 30 juin et 30 décembre de chaque année). Dans le cas où les capacités de financement du Fonds tombent en deçà de ce niveau cible, le paiement des contributions reprendra, et ceci au moins jusqu'à ce que le niveau cible soit de nouveau atteint.

Afin de permettre au SGD d'être opérationnel depuis le départ et de lui assurer une capacité de financement intégrale, le financement pourra se faire selon le mode décrit plus haut, c'est-à-dire au moyen de crédits accordés et d'obligations émises entre le SGD et les établissements.

Si ces moyens financiers se révèlent insuffisants en cas de défaillance bancaire, une deuxième étape sera applicable. Pour cela, le SGD devra avoir mis en place des mécanismes de financement de remplacement, qui lui permettront de se procurer des fonds à terme pour être en mesure d'honorer ses engagements et afin d'éviter de solliciter le contribuable (c'est-à-dire après recours aux finances publiques). Une garantie d'Etat facilitera la capacité de refinancement sur les marchés.

Comme il faudra 10 ans pour que ce mécanisme soit pleinement opérationnel, le niveau cible devra être adapté aux obligations potentielles du système. Il pourra être recalibré en cours de route sur base d'indicateurs alternatifs pour constituer l'assiette pour le calcul des contributions au Fonds. Les moyens financiers du Fonds sont protégés contre le risque de perte par des restrictions d'investissement.

2.3.3 Contributions fondées sur les risques et fréquence de calcul

Le Fonds doit satisfaire aux deux objectifs cités sous 2.3.1. Le premier objectif ; i) obtenir les ressources nécessaires en prenant en compte les modalités de leur emploi (c'est-à-dire la probabilité et le coût de la résolution de défaillances) demande que les contributions des établissements de crédit au financement du Fonds sont calculées sur la base des profils de risque de ces établissements. Les contributions se composent d'une partie calculée en fonction des risques et d'une partie indépendante des risques.

La partie du calcul de la contribution qui est indépendante du risque, a pour assiette le montant des *dépôts éligibles pour le Fonds de résolution (1,5%)* des établissements de crédit individuels. Cette assiette sert de base à l'ajustement des contributions en fonction du risque de l'établissement de crédit. Cependant, des indicateurs et éléments alternatifs, pourront devenir l'assiette de la contribution, étant donné qu'ils pourraient fournir une meilleure mesure du risque auquel le Fonds est exposé ou qu'ils soient sujets à une harmonisation européenne.

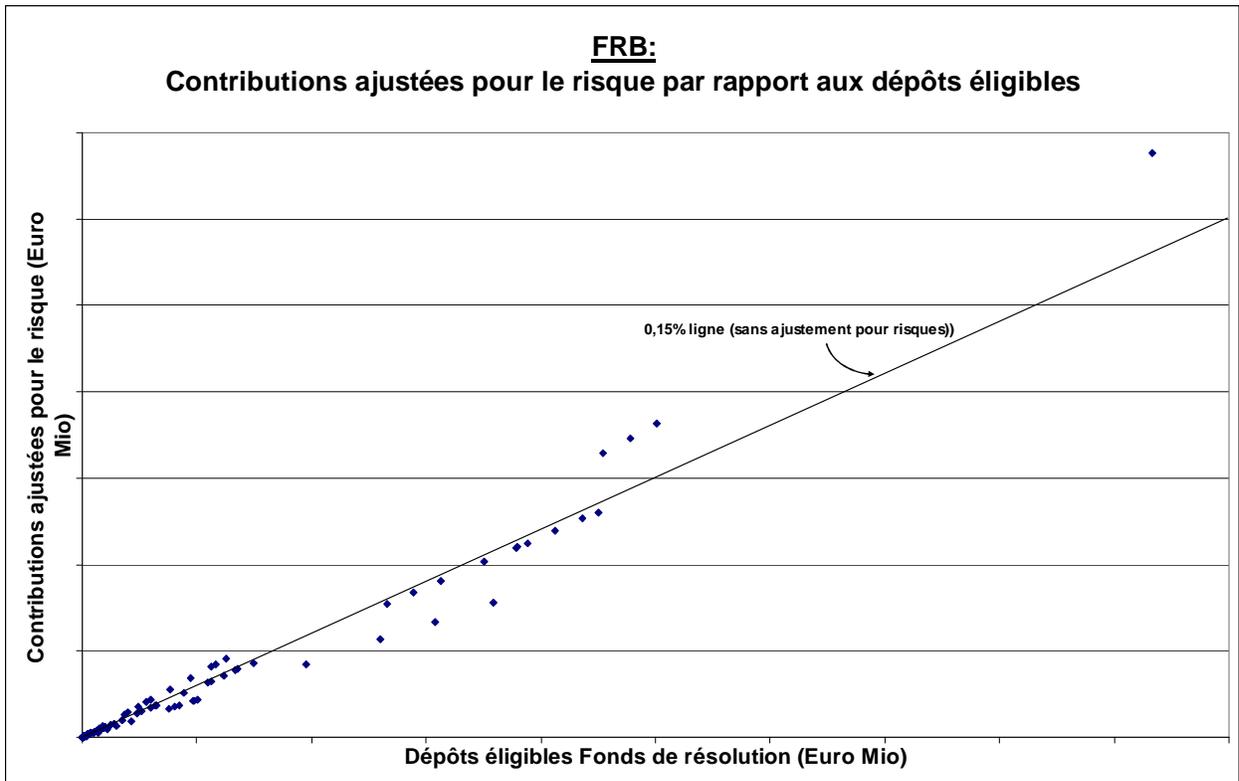
La partie du calcul basée sur le risque est identique à celle du volet Système de garantie des dépôts, car le niveau de risque d'un établissement ne varie pas en fonction de l'assiette de base, mais est une fonction inhérente à ses activités et sa structure. Le risque est calculé sur la base de plusieurs indicateurs reflétant le profil de risque de chaque établissement de crédit. Les indicateurs proposés couvrent les grandes catégories de risques communément utilisées pour évaluer la solidité financière des établissements de crédit: adéquation des fonds propres, qualité des actifs, rentabilité et liquidité. Les

données nécessaires au calcul de ces indicateurs peuvent être obtenues dans les informations que les établissements de crédit sont tenus de fournir.

Les indicateurs utilisés se partagent en deux catégories, un jeu d'indicateurs de base (prescrits par la directive) et un jeu d'indicateurs supplémentaires. Les indicateurs de base sont des critères communément utilisés tels que l'adéquation des fonds propres telle que définie dans la CRD, la qualité des actifs calculée sur base des prêts et avances dépréciés en relation aux total des prêts et avances, la rentabilité exprimée par le ratio du produit net comparé aux actifs moyens et la liquidité représentée par le « Liquidity Coverage Ratio » tel que défini par le comité de Bâle. Ils sont complétés par des indicateurs supplémentaires, permettant une appréciation plus graduée des risques liés à la qualité des actifs, de la rentabilité et de la liquidité à plus long terme. La qualité des actifs est représentée par le ratio des actifs à risque pondérés et du total des actifs, la rentabilité est mesurée par le ratio des charges d'exploitation et des produits d'exploitation et la liquidité à plus long terme est évaluée sur base du « Net Stable Funding Ratio » du comité de Bâle. Les indicateurs de base reçoivent une pondération de 75 %, contre 25 % pour les indicateurs supplémentaires dans le calcul du profil de risque.

En fonction du profil de risque calculé sur base des indicateurs combinés pour chaque établissement de crédit celui-ci paiera entre 75% et 200% du montant qu'une banque à risque moyen serait tenue à verser à titre de contribution. L'approche détaillée pour la détermination du degré de risque auquel s'exposent les établissements ainsi que pour le calcul de leurs contributions se trouve dans l'annexe I.

Cette méthode de calcul des contributions fondées sur les risques s'appuie sur le principe que le montant total des contributions dues au Fonds doit, dans un premier temps, être déterminé en fonction du niveau cible fixé pour le fonds de ce système, avant d'être réparti entre les banques affiliées au Fonds en fonction des profils de risque de chaque établissement de crédit. Cette approche est cohérente avec une logique d'assurance pour constituer des réserves nécessaires afin de faire face à des sinistres potentiels, tout en déterminant les primes par établissement en ligne avec leurs contributions individuelles au risque et la probabilité d'occurrence d'un sinistre pour chacun. De plus l'approche est hautement transparente, facilement reproductible, facilement et rapidement utilisable. En somme, l'approche incite à la bonne gestion des risques et décourage la prise de risques excessifs en fixant des niveaux de contribution qui créent un net écart entre les banques ayant le profil de risque le plus modéré et celles qui acceptent les risques les plus élevés (de 75 % à 200 % du montant de base, selon le cas).



Les contributions régulières effectives par année civile en période transitoire d'accumulation du fond seront calculées sur base de l'assiette des dépôts éligibles au cours des 10 ans de transition. Les contributions par année civile seront basées sur 0,15% des dépôts éligibles de chaque établissement de crédit pendant dix ans, sauf ajustement intérimaire pour une approche basée sur une autre assiette.

Le calcul des contributions régulières effectives pour chaque établissement de crédit se fera deux fois par an au 31 Mai et au 30 Novembre. Une fois la période transitoire finie et le fond entièrement financé, les contributions seront basées sur 1,5% des dépôts marginaux nouvellement reçus au cours de l'année civile.

2.3.4 Utilisation des fonds à des fins de résolution de défaillances bancaires

Le Fonds doit prendre les dispositions nécessaires pour prendre des mesures en vue de mener à bien une résolution ordonnée de la défaillance d'une banque. dans un délai de sept jours ouvrables à compter de la date à laquelle les autorités compétentes font un constat que l'établissement de crédit en question n'apparaît pas en mesure de pouvoir restituer les dépôts et qu'il n'y a pas de perspective rapprochée qu'il puisse le faire ou qu'une décision judiciaire a été rendue qui a pour effet de suspendre l'exercice des droits des déposants à faire valoir des créances à l'égard de l'établissement. Un cadre de résolution de défaillance devra être mis en place qui permettes au Fonds et autres autorités chargées de la résolution à mener à bien la résolution des entités en difficulté au moindre coût économique et social et dans un délai

le plus court possible, conformément aux dispositions pertinentes du traité de l'UE et aux règles régissant les aides publiques.

Pour que ce délai d'intervention très court puisse être respecté, les autorités compétentes sont tenues d'informer le Fonds d'office lorsque la défaillance d'une banque devient probable. De plus, le Fonds et les banques doivent s'échanger des informations pertinentes sans être limités par des exigences de confidentialité.

Les fonds du FRB doivent servir essentiellement à des fins de résolution des défaillances bancaires (c'est-à-dire à gérer cette défaillance selon un processus ordonné), dans le respect des règles en matière d'aides d'État.

Ainsi, les mesures principales, non-exhaustives, que le Fonds peut couvrir sont :

- Financement d'une banque-relais (bridge bank), le Fonds ou l'autorité chargée de la résolution reprenant l'établissement de crédit de façon intérimaire, afin de permettre la poursuite des opérations d'un établissement insolvable. Cela peut nécessiter, par exemple, la fourniture de financements-relais (bridge finance) et/ou de garanties.
- Financement d'un transfert total ou partiel des actifs et/ou des passifs de l'entité en difficulté en faveur d'un tiers. Les coûts peuvent résulter de l'octroi d'une garantie sur les actifs (par exemple le partage des pertes avec un acquéreur potentiel des actifs de mauvaise qualité) et/ou du financement ou de la garantie sur le transfert des passifs pour une durée déterminée afin de maintenir la confiance du marché et d'éviter une éventuelle « ruée vers la sortie » des créanciers.
- Financement d'une scission en deux entités : « bonne banque » et « mauvaise banque ». Les coûts supportés par le fonds seront liés à l'achat et à la gestion temporaire des actifs de mauvaise qualité et à la fourniture de financement-relais à la « bonne banque ».
- Financement des coûts administratifs, juridiques et de conseil liés à ces mesures, ainsi que la nécessité de préserver certaines fonctions essentielles des banques, telles que les systèmes de paiements.

2.4 Mise en œuvre

La constitution du FSFL suppose l'adoption d'une loi définissant le statut juridique du Fonds à l'occasion de la transposition de la directive de refonte du système de garantie des dépôts.

Le Fonds sera institué sous un statut privé, à l'instar du fonds européen pour la stabilité financière qui revêt la forme d'une société anonyme de droit luxembourgeois. De cette manière le FSFL pourra bénéficier du refinancement auprès de la Banque centrale.

Dans tous les cas, la loi précisera le rôle de l'Etat qui ne sera pas conduit directement à verser des fonds publics, mais qui, le cas échéant, pourra être amené à fournir des garanties en faveur du Fonds, dans le respect des règles en matière d'aides d'Etat.

La gouvernance du Fonds se fera à deux niveaux : d'une part au niveau de la gestion séparée du SGD et du FRB et d'autre part au niveau de l'ensemble. Les règles de gouvernance prévoiront les principes et modalités d'indépendance, de transparence et de gestion des conflits d'intérêts, que ce soit tant à l'égard des gestionnaires qu'entre les deux volets du Fonds.

Sur le plan opérationnel, il est prévu dans un premier temps que le Fonds puisse disposer des ressources humaines détachées ou mises à disposition, au moyen de conventions d'outsourcing. En outre, le Fonds pourra intervenir dans la gestion d'une banque défailante en remplaçant les organes de gouvernance et en faisant appel à des personnes expérimentées dans l'art de la gestion d'entreprises du secteur bancaire, toujours en activité ou étant devenues pensionnées depuis moins de dix ans.

En outre, la loi indiquera les modalités d'intervention du Fonds, notamment pour la résolution des défaillances et les règles de détermination de l'état d'incapacité de remboursement des dépôts d'un établissement de crédit.

La loi fixera le principe de cotisation obligatoire au Fonds ainsi que les modalités de calcul des cotisations.

Sur le plan patrimonial, la loi précisera également les modalités de gestion en bon père de famille que s'appliqueront aux actifs des deux volets du Fonds, ainsi que les modalités d'emprunt.

Il conviendra alors d'analyser les modifications plus précises de :

- la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier (pour la partie relative au système de garantie des dépôts et le régime du sursis de paiement) ;
- la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (pour la restitution de la retenue d'impôt sur les revenus de capitaux) ;
- la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
- la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg ;

- la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres.

Les orientations contenues dans ce papier de réflexion sont d'ores et déjà soumises à discussion auprès de représentants de la communauté financière dont l'ABBL et des autorités publiques, en particulier le Parlement et le Gouvernement. Tenant compte des réactions reçues, le projet est de continuer les travaux par la rédaction de notes à caractère financier et législatif en vue d'une proposition dans le courant de l'automne de 2010.

PROPOSITION

3 Annexes :

- Annexe I : Détermination des contributions fondées sur le risque
- Annexe II : Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts (COM(2010)368 final)
- 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)
- Annexe IV : Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) - Core principles for effective deposit insurance systems, June 2009.
- Annexe V : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et à la Banque centrale européenne relative aux fonds de résolution des défaillances bancaires (COM(2010)254 final)

PROPOSITION