

Les systèmes de garantie des dépôts: évolutions belge et européenne

Delphine DIDDEREN

The aim of this paper is to present the evolution of the European deposit guarantee scheme, in the aftermath of the economic and financial crisis. The transposition of these rules into the Belgian law and the specificities of the Belgian system are also examined. A thematic approach is chosen to make a comparison between the European requirements and the Belgian provisions.

The main points analysed are the participation of the financial institutions to the schemes, the coverage of the guarantee, the reimbursement procedure, the financing by the financial institutions and the information to depositors. Special attention is given to the issue of financial stability and the inclusion of the deposit guarantee scheme in the financial safety net.

The latest modifications in 2014 could be challenging, in particular in terms of coordination and cooperation between countries. The Belgian law will also be adapted to these changes.

JEL Classification Code: D14, E44, F36, G01, G2, N22

Keywords: deposit guarantee schemes, European reforms, Belgian transposition, financing, financial stability

Table des matières

1	Introduction	33
2	Le rôle d'un système de garantie des dépôts	35
3	Evolution des règles européennes dans le contexte de la crise financière	38
4	Organisation du système belge de protection des dépôts	41
4.1	La protection des dépôts	41
4.2	La protection des investisseurs	43
4.3	La protection des contrats d'assurance-vie	44
4.4	La protection des parts de sociétés coopératives agréées	45
5	La refonte de la directive en 2014	46
6	Approche thématique des caractéristiques communes aux systèmes de garantie des dépôts	48
6.1	Participation au système de garantie	48
6.1.1	Evolution des dispositions européennes	48
6.2	Système belge	48
6.3	Ampleur de la couverture	49
6.3.1	Evolution des dispositions européennes	49
6.3.2	Système belge	52
6.4	Amélioration de la procédure de remboursement	53
6.5	L'information des déposants	56
6.6	Le financement des engagements des systèmes de garantie	57
6.6.1	Principes généraux	57

6.6.2	La mise en place d'un financement ex ante	58
6.6.3	Les possibilités de financement complémentaires	60
6.6.4	Système belge	61
7	Les systèmes de garantie des dépôts dans le filet de sécurité financier	67
7.1	Principes généraux	67
7.2	Les liens avec la directive sur le redressement et la résolution bancaire	68
8	Conclusion	70
9	Bibliographie	72

1 Introduction

Depuis 1994, des règles européennes communes encadrent les systèmes de garantie des dépôts des pays européens. Ces règles ont été définies dans la directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾. Elles sont d'application dans tous les Etats membres de l'Espace économique européen, c'est-à-dire tous les Etats membres de l'Union européenne auxquels s'ajoutent l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein.

L'approche européenne s'est fondée sur le principe d'une harmonisation minimale. Un ensemble d'exigences de base ont été posées, à savoir la nécessité de disposer d'un régime de garantie des dépôts dans chaque Etat membre et d'assurer une couverture des dépôts à hauteur d'au moins € 20.000. Les déposants doivent avoir la certitude de récupérer leurs avoirs, dans certaines limites, si l'établissement de crédit devenait défaillant.

Les objectifs poursuivis sont de renforcer la protection des consommateurs de services financiers, garantir la stabilité financière et poursuivre l'intégration financière du Marché intérieur. La directive vise ainsi à remplir les deux principales fonctions de tout système de garantie des dépôts, d'une part la protection des déposants et d'autre part, la préservation de la stabilité financière, tout en assurant des conditions de concurrence équitable entre établissements de crédit.

En raison du choix de l'harmonisation minimale, les systèmes de garantie des dépôts européens sont restés assez diversifiés d'un pays à l'autre, tant en termes d'organisation et de gestion, que de couverture de la protection et de financement.

Une modification de la directive s'est avérée nécessaire à deux reprises. L'urgence d'une réforme s'est tout d'abord imposée dans le contexte de la crise financière à l'automne 2008. Les modifications se sont concentrées sur les problématiques auxquelles une réponse pouvait être apportée rapidement ⁽²⁾. En particulier, le montant de la garantie a été relevé et la procédure de remboursement a été accélérée. La seconde vague de réforme s'inscrit dans le cadre de l'adoption de mesures plus structurelles visant à prévenir les risques systémiques. Un système de garantie des dépôts fait en effet partie intégrante du filet de sécurité financière. Ce filet de sécurité englobe les mesures destinées à renforcer la résilience du secteur financier, telles que la régulation et la supervision, la fourniture de liquidités d'urgence, la résolution etc.

1 Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts, JO L 135, 31 mai 1994.

2 Directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement. J.O., 13 mars 2009.

Les profondes mutations intervenues sur les marchés financiers ont de plus en plus nécessité une refonte complète de la directive d'origine. Une plus grande harmonisation entre les dispositifs nationaux a été recherchée. La nouvelle directive 2014/49/UE ⁽³⁾ du Parlement européen et du Conseil a été adoptée en avril 2014 et doit être transposée dans le droit national des Etats membres pour début juillet 2015.

Le régime belge de garantie des dépôts a évolué parallèlement aux développements européens, tout en présentant ses spécificités. La transposition en droit belge de la nouvelle directive adoptée en 2014 est en préparation. Certaines adaptations de la législation belge doivent être effectuées afin d'assurer la conformité aux dernières exigences européennes.

L'objectif de cet article est d'examiner le mode de fonctionnement d'un système de garantie des dépôts, notamment dans le contexte plus large du filet de sécurité financier, et de retracer les évolutions des dispositions européennes et belges. Une analyse juridique sort du cadre de cet article.

La deuxième section de cet article expose brièvement les principes qui régissent les systèmes de protection de dépôt, leurs avantages et inconvénients, ainsi que les arbitrages à opérer entre les différents objectifs poursuivis. Dans la troisième section, l'évolution des règles européennes et belges dans le contexte de la crise financière à l'automne 2008 est examinée. Le mode d'organisation du système belge de protection fait l'objet de la quatrième section. La cinquième section met l'accent sur les innovations apportées par la directive adoptée en 2014 et les principales motivations de la refonte de la directive initiale.

A des fins de clarté, une approche thématique est adoptée dans la sixième section. Les points abordés sont l'adhésion des institutions financières au régime de garantie, l'ampleur de la protection, tant au niveau du type de dépôts éligibles, des catégories de bénéficiaires que du montant et de la base de calcul des indemnisations; la procédure de remboursement, le mode de financement des régimes de garantie et l'amélioration de l'information aux déposants.

L'approche choisie vise à mettre en évidence l'évolution des exigences européennes au fil du temps et à établir des points de comparaison entre le système de protection belge et les exigences minimales européennes. Une attention spécifique est accordée aux dispositions de la législation belge à modifier afin d'assurer la transposition de la directive de 2014 .

La place des systèmes de protection des dépôts dans le filet de sécurité financier est examinée à la septième section.

3 Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, relative aux systèmes de garantie des dépôts, JO L 173, 12 juin 2014.

La dernière section conclut et commente les principaux défis. Si la directive a apporté des améliorations significatives par rapport à la situation antérieure, plusieurs défis devront en effet être relevés afin d'assurer un fonctionnement optimal du filet de sécurité financier.

2 Le rôle d'un système de garantie des dépôts

Un système de garantie des dépôts a principalement pour double mission d'assurer la protection des avoirs des déposants et de maintenir la stabilité financière.

Des atouts et des inconvénients sont associés à ces missions. L'avantage de la sécurisation des dépôts est de préserver le patrimoine financier des ménages en période de crise financière et de renforcer leur confiance dans le secteur financier. Le coût de leur recherche d'informations sur le comportement plus ou moins risqué de la banque est aussi réduit. En favorisant la stabilité financière, des conditions de concurrence égale entre les banques sont créées, au profit des plus petits établissements. Les plus grandes banques sont en effet davantage susceptibles de bénéficier de mesures de sauvetage compte tenu de leur importance pour l'économie. L'éventualité qu'une banque puisse faire faillite est en outre rendue politiquement plus acceptable puisque les dépôts sont protégés jusqu'à un certain montant.

Le désavantage d'un système de garantie des dépôts est la présence d'un aléa moral, qui incite les agents économiques à adopter un comportement moins prudent par rapport à une situation où ils ne seraient pas assurés. Un effet inverse à celui escompté se produit dès lors, puisque le secteur financier devient plus fragile. Du point de vue des épargnants, ce problème d'aléa moral se situe dans le choix de la banque auprès de laquelle ils souhaitent placer leurs avoirs, tandis qu'au niveau des banques, il concerne le choix de stratégie d'investissement des fonds récoltés.

Il existe ainsi un arbitrage entre les deux objectifs poursuivis par un système de garantie. Une protection trop élevée des dépôts augmente le risque d'aléa moral et met en danger la stabilité financière, tandis qu'une protection trop faible porte atteinte à la crédibilité du régime de garantie et entame la confiance des déposants. Cette problématique est détaillée ci-après.

Un système de garantie des dépôts contribue au maintien de la stabilité financière en permettant de limiter le risque de panique bancaire (*bank run*). Cette situation se produit lorsque les déposants, par crainte de voir leur banque tomber en faillite et de perdre leurs fonds, se précipitent pour demander le retrait de leurs avoirs bancaires. Suite à la circulation de rumeurs sur les problèmes financiers de l'établissement, le sentiment de méfiance peut se généraliser à l'égard d'autres établissements et donner lieu à une réaction en chaîne, conduisant à un retrait massif des dépôts.

Ce phénomène peut certes refléter les difficultés réelles d'une banque, mais peut aussi présenter un caractère autoréalisateur. La banque peut être suffisamment solide et solvable, mais rencontrer des problèmes de liquidité en raison des demandes massives de retrait des dépôts. La banque se trouve ainsi contrainte de liquider ses actifs en subissant des pertes, peut rencontrer des problèmes de solvabilité et finalement tomber en faillite.

Il est possible que tout le secteur bancaire d'un pays soit menacé si le sentiment de défiance s'étend à d'autres banques ou si la banque défaillante revêt une importance systémique. Ce phénomène de contagion a inévitablement des répercussions sur l'économie nationale. Compte tenu de l'importance des montants concernés, les pertes subies par les déposants auraient un impact négatif sur la consommation privée en l'absence de système de protection: la perte de patrimoine subie par les ménages entraînerait un effet de richesse négatif qui les amènerait à réduire leurs dépenses de consommation. En instaurant un climat général de confiance, un régime de garantie des dépôts rassure au contraire les déposants et permet un fonctionnement stable du secteur bancaire et, partant, de l'économie.

Etant donné que les dépôts des particuliers ont pris une importance croissante dans le financement des banques ⁽⁴⁾, assurer leur stabilité en tant que source de financement est a fortiori crucial pour le secteur bancaire, d'autant plus que cette source de financement présente une volatilité relativement faible (à l'exception des situations de panique bancaire).

Cette stabilité peut cependant être mise en péril en raison du problème de l'aléa moral. Si une intervention gouvernementale est assurée en toute circonstance, tant les consommateurs que les institutions financières seront tentés d'adopter des comportements plus risqués, avec des conséquences potentiellement néfastes sur la stabilité financière.

4 Cette tendance reflète aussi les changements réglementaires, tels que l'introduction de ratio de couverture en matière de liquidités, qui ont rendu les autres possibilités de financement moins attractives (cf. Patricia Wruuck, Deposit guarantee reform in Europe: A systemic perspective, Deutsche Bank Research, Current Issues, Global Financial Markets, 19 December 2014, p.5.).

Les déposants choisiront la banque leur offrant le rendement le plus élevé, sans préoccupation des risques encourus. En outre, en raison d'un problème d'asymétrie d'informations, le coût de la recherche d'information sur le comportement à risques de la banque peut sembler excessivement élevé pour les déposants, par rapport aux bénéfices qu'ils pourraient en recueillir.

De même, les banques pourraient manquer de prudence ou de discernement dans leur choix de stratégie d'investissement. Comme elles seraient convaincues de l'existence d'une garantie implicite des autorités, elles estimeraient qu'elles n'ont pas à supporter le coût des risques encourus. La discipline de marché serait par conséquent fortement affaiblie.

Ces écueils peuvent être évités ou mieux contrebalancés par une conception adéquate des systèmes de protection des dépôts, notamment concernant l'ampleur de la protection au niveau du montant assuré, du type de dépôts ou de déposants couverts, l'application d'une franchise ou le mode de financement, comme l'expose la sixième section thématique. Les caractéristiques du contexte institutionnel, en particulier la mise en place d'un système efficace de régulation et de supervision du secteur financier, jouent également un rôle essentiel.

Toutefois, si l'institution défaillante est une institution systémique, d'autres instruments du filet de sécurité financier devront être appliqués. Des mesures de redressement et de résolution bancaire devront vraisemblablement être envisagées. Cette question est évoquée à la septième section.

3 Evolution des règles européennes dans le contexte de la crise financière

Au départ, la directive exigeait la mise en place d'un système de garantie octroyant une couverture minimale de € 20.000, les Etats membres étant toutefois libres de fixer un plafond plus élevé ⁽⁵⁾.

La crise financière à l'automne 2008, mettant en difficulté de nombreux établissements de crédit, a été le déclencheur de la première série de réformes, visant principalement à augmenter le montant de la protection et à réduire le délai de remboursement.

Lors du Conseil des ministres européens de l'Economie et des Finances (Ecofin) de début octobre 2008, il a été décidé de porter le montant de la garantie existante de € 20.000 à € 100.000 . La hausse a cependant été limitée à € 50.000 pendant au moins un an, face à la réticence des Etats membres de l'Europe de l'Est qui estimaient qu'un niveau de garantie de € 100.000 ne correspondait pas à leur niveau de richesse économique.

Quelques jours après la réunion Ecofin, la Commission européenne a présenté une proposition de révision de la directive, en conformité avec les engagements pris par les ministres européens. L'idée était de se limiter aux modifications les plus urgentes, pouvant être mises en œuvre à brève échéance. Outre l'objectif de préservation de la stabilité financière, ébranlée lors de la crise, les mesures de réforme visent à réduire l'éventuelle incidence négative des divergences entre les systèmes nationaux sur le bon fonctionnement du marché intérieur .

En parallèle, de nouvelles adaptations étaient envisagées pour le futur afin d'accroître la crédibilité et la transparence des régimes de garantie, ainsi que d'optimiser leur fonctionnement. Des études devaient être réalisées sur une série de points, en particulier l'ampleur de la couverture, au niveau du type de dépôt et des catégories de bénéficiaires, la compensation entre les avoirs et les dettes des déposants en cas d'intervention, le mode de financement des systèmes de garantie, y compris la prise en compte des risques, et la hausse temporaire des soldes de compte pour des circonstances spécifiques. Ces questions ont été traitées lors de la révision de la directive en 2014.

5 Avant l'adoption de cette directive, plusieurs Etats membres disposaient déjà d'un système de protection des dépôts sur le plan national. Dans certains pays, comme en Autriche ou en Allemagne, plusieurs systèmes de protection coexistaient même. Par exemple, en Allemagne, à côté du régime légal, un système de protection a été mis en place par le secteur privé, auquel les banques participent sur une base volontaire. Une protection supplémentaire est par conséquent octroyée aux déposants. La directive ne régit toutefois que les systèmes légaux de garantie et non les systèmes mis en place sur une base contractuelle ou volontaire. Il est cependant prévu dans la directive adoptée en 2014 que ces systèmes puissent faire le choix d'une adhésion.

La proposition formulée par la Commission européenne suivait la décision de l'Ecofin d'augmenter le montant de la garantie à € 100.000, mais des échéances précises étaient fixées. Dans un premier temps, le plafond de la garantie devait être porté à € 50.000 pour le 30 juin 2009 au plus tard. Ce relèvement à € 50.000 avait été en fait anticipé par les Etats membres, dans l'objectif de restaurer la confiance dans le secteur financier. La Belgique avait même porté le montant de la garantie à € 100.000 à la fin 2008 ⁽⁶⁾. Ce montant de € 100.000 devait être instauré dans tous les Etats membres pour la fin 2010. Comme le précisera la sixième section, ce montant n'est plus un seuil minimal, mais un plafond maximum d'indemnisation.

Les autres modifications proposées sont le raccourcissement du délai maximum de paiement des interventions, la suppression du principe de coassurance et le renforcement de l'information des déposants.

La mise à disposition, dans un délai relativement court, des avoirs détenus auprès d'un établissement défaillant contribue à renforcer la confiance des déposants et diminuer les risques de panique bancaire.

Au départ, la directive prévoyait un délai maximum de trois mois, éventuellement extensible jusqu'à neuf mois, endéans lequel les montants garantis devaient être mis à disposition du déposant. Ce délai commence à courir à partir du moment où les avoirs des clients sont déclarés indisponibles auprès de l'établissement défaillant par les autorités compétentes. Le nouveau délai de paiement est de maximum vingt jours ouvrables. Il ne peut être prolongé que dans des circonstances exceptionnelles et après approbation des autorités compétentes. Cette prolongation ne peut excéder dix jours ouvrables.

La directive initiale laissait aux Etats membres l'option d'introduire un principe de coassurance. Le souhait de responsabiliser les déposants dans le choix de leur institution financière avait motivé l'instauration d'une éventuelle franchise. La garantie pouvait ne pas être appliquée sur un montant de maximum 10 % des dépôts. Supposons, par exemple, que le montant du dépôt garanti s'élève à € 5.000, soit bien en-deçà de la couverture minimale. Si la protection n'est pas applicable à hauteur de 10 % du dépôt, le déposant devra supporter une perte de € 500.

6 Cette décision a été mise en œuvre par l'arrêté royal du 14 novembre 2008 portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'Etat relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, en ce qui concerne la protection des dépôts et des assurances sur la vie, et modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, M. B. 17 novembre 2008.

La Belgique n'a pas utilisé cette option de coassurance, à l'instar de plusieurs autres pays européens. Elle a été par contre d'application au Royaume-Uni, mais le principe de coassurance a été supprimé suite au phénomène de ruée bancaire déclenché par les difficultés de la banque Northern Rock.

L'information des déposants a aussi été améliorée. Le déposant doit être informé si le régime de garantie n'est pas d'application pour un dépôt déterminé.

4 Organisation du système belge de protection des dépôts

La Belgique a transposé la directive initiale dans son droit national par la loi du 22 mars 1993 ⁽⁷⁾, désormais abrogée par la “nouvelle loi bancaire” du 25 avril 2014 ⁽⁸⁾. Le mode d’organisation du régime de protection belge est spécifiée par arrêté royal ⁽⁹⁾ et par un protocole conclu avec les institutions participantes. Conformément aux évolutions européennes, la législation belge a été adaptée pour relever le montant de la garantie et réduire le délai de remboursement.

Par rapport au régime de garantie des dépôts exigé par les normes européennes, il faudrait plutôt parler des régimes de garantie belges. La législation belge prévoit en effet une protection des déposants, mais aussi des investisseurs, des preneurs d’assurance-vie de la branche 21 et de certains actionnaires de sociétés coopératives agréées. Les différents systèmes de protection de ces produits financiers sont présentés ci-après.

4.1 La protection des dépôts

Le système belge de protection des dépôts s’articule autour de l’existence de deux Fonds:

- ▶ Le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers (ci-après le Fonds de protection).

Le Fonds de protection est une institution autonome de droit public créée en 1998 et possède une personnalité juridique propre. Les autorités et les établissements financiers adhérents (banques et entreprises d’investissement ⁽¹⁰⁾) sont représentés paritairement au sein de son Comité de direction.

7 Loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, M.B. 19 avril 1993. Il s’agit plus précisément des articles 110-110 sexies.

8 Loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, M.B. 7 mai 2014.

9 Arrêté royal du 14 novembre 2008, op. cit.

Arrêté royal du 16 mars 2009 relatif à la protection des dépôts et des assurances sur la vie par le fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie, M.B. 25 mars 2009.

10 Sont reprises sous ce terme les entreprises d’investissement, les sociétés de gestion de fortune et de conseil en investissement et les sociétés de gestion d’organismes de placement collectif, qui peuvent également exercer l’activité de gestion individuelle de portefeuilles.

- ▶ Le Fonds spécial de Protection pour les dépôts, les assurances sur la vie et le capital de sociétés coopératives agréées (ci-après le *Fonds spécial*).

Il s'agit d'une entité administrative créée en 2008, au lendemain de la crise économique et financière, au sein de la Caisse des dépôts et consignation de l'Administration générale de la Trésorerie du SPF Finances, afin de sauvegarder la stabilité financière.

Au niveau de la classification des secteurs institutionnels, le Fonds de protection est classé dans les sociétés d'assurance, alors que le Fonds spécial fait partie du périmètre de consolidation du pouvoir fédéral. Les comptes du Fonds spécial sont par conséquent repris dans ceux du pouvoir fédéral.

Le Fonds de protection et le Fonds spécial sont tous les deux compétents pour la protection des dépôts. Par contre, le Fonds de protection est seul compétent pour la garantie des avoirs des investisseurs (à concurrence de € 20.000), détaillée ci-dessous. La protection des contrats d'assurance-vie et du capital de sociétés coopératives agréées relève de la compétence exclusive du Fonds spécial.

Le montant garanti de € 100.000 pour les dépôts s'applique par bénéficiaire individuel, pour l'ensemble de ses dépôts détenus auprès d'un même établissement de crédit qui est membre du Fonds de protection, quel que soit le nombre de comptes ouverts, leur nature ou leur dénomination. La provenance ou la destination des avoirs n'a pas d'influence, de même que le lieu de résidence ou la nationalité du déposant.

Si plusieurs personnes possèdent des avoirs sur un compte commun, elles pourront chacune bénéficier de la protection jusqu'à concurrence du plafond de € 100.000. Le montant détenu sur ce compte est considéré comme appartenant à part égale aux co-titulaires, à défaut d'autres spécifications.

En cas d'intervention, le Fonds de protection doit accorder la priorité de ses moyens financiers disponibles à l'indemnisation des investisseurs avant de rembourser les déposants. Le Fonds spécial complète l'intervention du Fonds de protection si les réserves disponibles ne sont pas suffisantes. C'est par conséquent le Fonds spécial qui offre la garantie finale maximale ⁽¹¹⁾.

11 L'indemnisation des dépôts s'effectue en fait en deux temps. Le Fonds de protection intervient jusqu'à concurrence d'une première tranche de € 50.000 et le Fonds spécial couvre le surplus, jusqu'au plafond de € 100.000. Ce mode d'indemnisation est neutre pour les déposants.

Dans l'hypothèse où les moyens disponibles se révéleraient insuffisants pour permettre tous les remboursements, la Caisse des Dépôts et Consignations se chargerait d'avancer les fonds nécessaires. Les avances effectuées par la Caisse des Dépôts et Consignations seraient ensuite apurées par l'utilisation de la moitié des contributions versées ultérieurement par les institutions participantes ⁽¹²⁾.

Dans le cadre de l'adoption de la loi bancaire du 25 avril 2014, il a été envisagé de modifier en profondeur la structure du système belge de protection. Il n'y aura plus qu'un seul Fonds pour assurer les dépôts. Il est prévu que les missions, les droits et les engagements du Fonds de protection (tant en ce qui concerne les dépôts que les instruments financiers) soient repris par le Fonds spécial ⁽¹³⁾. Le Fonds spécial prendra la dénomination de Fonds de garantie des services financiers. Le Fonds de protection sera dissout. Les adaptations législatives doivent encore être apportées.

4.2 La protection des investisseurs

Les investisseurs bénéficient également d'une protection de leurs avoirs. Le Fonds de protection leur offre une garantie pour les instruments financiers tels que les actions, les obligations et les fonds de placement inscrits sur un compte-titres.

Toutefois, avant de solliciter cette garantie, les investisseurs peuvent faire valoir leur droit de restitution direct, prévu par la législation belge, qui empêche que les titres financiers ne tombent dans l'actif de la faillite. Il n'est fait appel au régime de garantie qu'en cas de fraude ou d'erreur administrative, mettant l'institution financière dans l'impossibilité de restituer les avoirs. L'indemnisation est de maximum € 20.000, par personne et par institution.

La protection des avoirs des investisseurs est aussi encadrée au niveau européen. La protection des investisseurs est régie par la directive 97/9/CE, qui prévoit une indemnisation maximale de € 20.000 dans des situations telles que la fraude ou la négligence. Les risques liés à l'investissement proprement dit (comme la chute du cours des actions ou la faillite de l'émetteur) ne sont pas couverts.

12 La Caisse des Dépôts et Consignations peut aussi intervenir pour le remboursement des assurances-vie de la branche 21 et des parts de sociétés coopératives agréées. Dans ce cas, le pourcentage de recouvrement des avances est de 10 % des contributions ultérieures pour les entreprises d'assurance en défaillance avant 2011 et pour les sociétés coopératives agréées. La question du financement des systèmes de garantie est abordée au point 5.5.

13 Dans le contexte du transfert intégral des compétences de protection des dépôts au Fonds spécial, les moyens financiers disponibles au sein du Fonds de protection ont déjà été affectés au Fonds spécial.

4.3 La protection des contrats d'assurance-vie

La protection des contrats d'assurance-vie avec rendement garanti de la branche 21 a été instaurée en 2008, lors de la crise financière. Ces produits concernent les contrats d'assurance-vie offrant un rendement fixe sur les primes versées. L'élargissement de la garantie à ces contrats d'assurance a été justifié par le fait qu'ils s'adressent à un public analogue à celui des déposants. Ces produits d'assurance constituent en effet une alternative aux comptes d'épargne traditionnellement proposés par les établissements de crédit.

Les preneurs d'assurance sont couverts jusqu'au même plafond de € 100.000 que les dépôts, dans l'hypothèse où l'entreprise d'assurance ne parviendrait pas à honorer ses engagements. Cette garantie s'entend également par preneur d'assurance et par compagnie. La garantie vise plus précisément la valeur de rachat du contrat d'assurance-vie le jour précédant le constat de la défaillance de l'entreprise d'assurance par les autorités compétentes.

A l'origine, les compagnies d'assurance pouvaient choisir de participer au système sur une base volontaire, à la différence des établissements de crédit qui sont tenus d'adhérer au système de garantie des dépôts. L'adhésion est devenue obligatoire en 2011 ⁽¹⁴⁾ pour les compagnies d'assurance proposant ce type de produit.

Pour rappel, le système de protection des assurances-vie la branche 21 reste indépendant de celui des dépôts bancaires. La gestion est entièrement confiée au Fonds spécial, qui est seul compétent pour l'indemnisation de ces contrats d'assurance-vie.

Jusqu'à présent, la seule activation des régimes de protection en Belgique a eu lieu lors de l'intervention du Fonds spécial pour la défaillance de la société d'assurance Apra leven en 2011. Les bénéficiaires de contrats d'assurance-vie de la branche 21 conclus auprès de cette société ont été indemnisés.

Il n'existe pas d'harmonisation des systèmes de protection des assurances sur le plan européen. Un Livre blanc a été lancé en 2010 par la Commission européenne, mais n'a pas été suivi d'initiative législative. Plusieurs pays disposent d'un régime de garantie des assurances, qui englobe dans certains cas les assurances non-vie.

14 Loi programme du 23 décembre 2009, chapitre 6, M.B. 30 décembre 2009.

4.4 La protection des parts de sociétés coopératives agréées

La protection octroyée au capital de sociétés coopératives agréées est liée au dossier Arco. Comme l'examen détaillé de cette question sort du cadre de cet article, seul un bref historique est présenté dans cette section.

Le régime de protection en faveur des parts de sociétés coopératives détenues par des associés personnes physiques a été instauré fin 2011.

Suite à la chute de l'action Dexia, les coopérateurs du groupe Arco ont subi de lourdes pertes financières. Dans ce contexte, le gouvernement belge a fait usage des pouvoirs spéciaux lui permettant d'adopter des mesures spécifiques en cas de crise imprévue ou de sérieuse menace de crise sur les marchés financiers. Il a été estimé que les parts de sociétés coopératives pouvaient présenter, dans certains cas, les caractéristiques d'un produit d'épargne et être considérés comme un produit de substitution. L'élargissement de la protection à ces actifs semblait dès lors pouvoir restaurer la confiance dans le secteur financier.

Seuls les associés personnes physiques bénéficient de cette assurance. Les associés institutionnels (c'est-à-dire les associés possédant plus de 10 % de parts) sont par contre exclus de la protection. La participation au régime de garantie est facultative. Trois sociétés coopératives ont choisi d'adhérer au système de protection: Arcofin, Arcopar et Arcoplus.

Une action en annulation contre cet élargissement de la protection a été introduite devant le Conseil d'Etat. Une décision définitive sur ce dossier n'a pas encore été rendue. Dans son jugement du 25 mars 2013, le Conseil d'Etat a confirmé que l'action du gouvernement était justifiée, mais la question de savoir s'il y avait discrimination entre différentes catégories d'actionnaires (actionnaires de coopératives agréées ou autres types d'actionnaires) a été soumise à la Cour constitutionnelle pour avis préjudiciel. Celle-ci a posé à son tour une question préjudicielle à la Cour de Justice de l'Union européenne avant de rendre son arrêt définitif.

5

La refonte de la directive en 2014

Les modifications apportées par la nouvelle directive sont de nature plus structurelle et s'inscrivent dans le cadre du renforcement du filet de sécurité financier.

Au niveau européen, les systèmes de garantie des dépôts constituent l'un des piliers de l'Union bancaire, à côté du Mécanisme de supervision unique et du Mécanisme de résolution unique. La crise financière a mis en évidence un certain nombre de problèmes, comme la difficulté de gérer les crises systémiques ou les défaillances bancaires dans un cadre transfrontalier. Ces manquements ont démontré que des changements dans le filet de sécurité financière étaient nécessaires au-delà des seuls systèmes de garantie des dépôts et que ceux-ci devaient être appréhendés dans un contexte plus large. Cette prise de conscience a donné lieu à la décision d'instaurer une Union bancaire.

Les négociations de la directive sur les systèmes de garantie des dépôts ont été relativement longues. La Commission européenne a présenté sa proposition législative en juillet 2010 ⁽¹⁵⁾. Un accord politique entre le Parlement européen et le Conseil n'a été conclu qu'en décembre 2013 et la directive a été formellement adoptée par le Parlement européen le 15 avril 2014. Ce cheminement assez long s'explique par le déroulement en parallèle des négociations sur la directive sur le redressement et la résolution bancaire ⁽¹⁶⁾. Compte tenu des difficultés rencontrées dans le secteur bancaire, la priorité a aussi été accordée à cette directive. Elle instaure un cadre commun pour la résolution bancaire et comporte des dispositions qui ont un impact sur les systèmes de garantie des dépôts, comme le détaille la septième section. Ces systèmes sont d'ailleurs étroitement liés aux procédures de résolution bancaire. Si leurs rôles demeurent distincts, ils sont également complémentaires dans la réduction du risque de survenance de crises systémiques.

La longueur des négociations s'explique aussi par les points de désaccord entre les Etats membres sur certains éléments de la directive sur les systèmes de garantie des dépôts, notamment les obligations en matière de financement des engagements des systèmes de protection.

15 La Commission européenne a présenté simultanément des propositions législatives concernant les systèmes de compensation des investisseurs. Ces propositions n'ont pas débouché sur l'adoption de nouveaux textes législatifs.

16 Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012, JO L 173, 12 juin 2014.

La nouvelle directive vise à renforcer davantage la crédibilité des régimes de protection et, ce faisant, accroître la confiance des déposants dans ces systèmes et la stabilité du secteur financier.

Pour atteindre ces objectifs, les adaptations suivantes sont apportées:

- ▶ le champ d'application de la garantie est davantage harmonisé.
- ▶ la procédure de remboursement est encore accélérée et est facilitée.
- ▶ l'information sur le fonctionnement des régimes de garantie est améliorée.
- ▶ des mécanismes de financement ex-ante des régimes de garantie, basés sur le profil de risque des établissements de crédit, sont introduits, de même qu'un système d'emprunt mutuel entre les fonds de garantie nationaux.
- ▶ des règles relatives à l'utilisation des ressources disponibles en cas de liquidation d'une banque sont prévues.

La plupart des nouvelles dispositions doivent être transposées dans le droit national de chaque Etat membre pour le 3 juillet 2015.

Ces différents points sont examinés à des fins de clarté dans des sections distinctes.

6 Approche thématique des caractéristiques communes aux systèmes de garantie des dépôts

Cette section examine selon une approche thématique les exigences communes aux régimes de protection européens. Les éléments analysés sont la participation des institutions financières au régime de garantie, le champ d'application de la garantie (dépôts et déposants éligibles à un remboursement, montant des interventions et base de calcul), le mode de financement des régimes de garantie et le renforcement de l'information fournie aux déposants. Après une présentation des modifications intervenues sur le plan européen au fil du temps, les dispositions en vigueur en Belgique sont examinées et comparées aux règles européennes. Les points de la nouvelle directive qui devraient entraîner une adaptation de la législation belge sont également abordés.

6.1 Participation au système de garantie

6.1.1 Evolution des dispositions européennes

La directive initiale laissait la possibilité à chaque Etat membre d'introduire des exceptions relatives à l'adhésion des établissements de crédit établis sur son territoire au système de garantie des dépôts. La directive adoptée en 2014 rend désormais cette participation obligatoire. Un établissement de crédit ne peut accepter de dépôt s'il n'est pas membre du système de garantie.

6.2 Système belge

En Belgique, outre les établissements de crédit (banques, banques d'épargne et banques de titres), les entreprises d'investissement doivent obligatoirement adhérer au Fonds de protection. L'adhésion au Fonds est nécessaire pour qu'elles reçoivent l'agrément de la Banque nationale de Belgique. Une liste des établissements financiers adhérents est publiée sur le site internet du Fonds de protection. La législation belge rencontre donc déjà les dernières exigences européennes.

La dimension transfrontalière des activités financières est également à prendre en considération pour déterminer à quel régime de garantie une institution doit participer. La législation belge suit les exigences européennes, qui sont restées inchangées au cours du temps.

Concernant l'activité à l'étranger des établissements de crédit de droit belge, les dépôts des succursales actives dans l'Espace économique européen ou dans un Etat tiers sont assurés par le système belge, auquel la société mère est tenue d'adhérer.

Au niveau de l'activité des banques étrangères, les succursales d'un établissement relevant du droit d'un pays membre de l'Espace économique européen ont la faculté d'adhérer au système de protection belge ⁽¹⁷⁾. Si elles n'effectuent pas ce choix, c'est le régime de garantie du pays d'origine qui est d'application. Les succursales d'établissement de crédit et d'entreprise d'investissement établis dans un Etat non membre de l'Espace économique européen participent au système de garantie de cet Etat. Néanmoins, si le régime de protection de cet Etat est moins généreux, la succursale a l'obligation d'adhérer au système de protection belge.

Etant donné l'absence d'harmonisation européenne en matière d'assurance, il n'existe pas de dispositions similaires concernant cette dimension transfrontalière. Un particulier belge qui a conclu un contrat d'assurance-vie de droit étranger devra donc s'informer auprès de cette compagnie d'assurance sur la protection en vigueur. Certains pays ont un système de garantie des assurances comme la France, l'Allemagne ou l'Espagne.

6.3 Ampleur de la couverture

6.3.1 Evolution des dispositions européennes

En théorie, un montant suffisant de dépôt et un nombre satisfaisant de déposants doivent être couverts afin de protéger au maximum les titulaires de comptes et éviter la survenance d'une ruée bancaire. La définition d'un niveau de couverture optimal suppose de prendre en considération l'importance des dépôts et leur distribution dans l'économie. Cependant, si une protection trop faible érode la confiance des déposants, une protection trop large risque d'accroître les problèmes d'aléa moral. Un juste équilibre doit par conséquent être trouvé entre les différents objectifs de protection des déposants, de stabilité financière et de discipline de marché, comme cela a déjà été évoqué ci-avant.

¹⁷ Ces établissements ont également la possibilité de proposer leurs produits en Belgique sous le régime de la libre prestation de services (par exemple par Internet).

Le type de dépôts et de déposants protégés

A l'origine, la directive autorisait que les Etats membres puissent instaurer une série d'exclusions à la protection. Ces exclusions, mentionnées dans l'annexe I de la directive, concernent le type de dépôt et les catégories de déposants qui peuvent bénéficier de la protection. La base de calcul des interventions est également un critère important pour évaluer l'ampleur de la protection offerte. La directive adoptée en 2014 a supprimé et simplifié plusieurs exclusions.

Les dépôts qui pouvaient être exclus sont notamment les dépôts libellés dans une devise autre que l'euro ou celle d'un Etat membre de l'Espace économique européen. En pratique, il s'agit d'une monnaie autre que celles de l'Union européenne, de la couronne islandaise et de la couronne norvégienne.

La directive d'origine laissait également la possibilité aux Etats membres d'exclure une série de déposants:

- ▶ les déposants "professionnels": il s'agit entre autres des établissements de crédit, des entreprises d'assurance, des organismes de placement collectif, des fonds de pension ou de retraite, ainsi que les personnes liées à des titres divers à ces institutions.
- ▶ les autorités publiques.
- ▶ les grandes sociétés.

L'éventuelle exclusion des déposants professionnels est justifiée par leur capacité à mieux apprécier et contrôler les risques. Il était aussi possible d'instaurer une exclusion pour les pouvoirs publics, étant donné leur faculté de recourir à d'autres sources de financement. Ces exclusions permettent de créer des incitants à contrôler le caractère risqué de la position prise par la banque où sont placés les avoirs, puisque ces déposants ne bénéficieront pas de la même protection que les particuliers en cas de faillite.

La directive de 2014 élargit le champ d'application de la protection. Désormais, les dépôts libellés dans une devise autre que l'euro ou que celle d'un Etat membre de l'Espace économique européen sont éligibles à une indemnisation. Cet élargissement vise principalement à offrir une plus large protection aux petites et moyennes entreprises qui développent des activités internationales. De plus, toutes les sociétés, quelle que soit leur taille, peuvent dorénavant bénéficier de la garantie de leur dépôts.

Cette simplification des règles doit rendre le processus de vérification des créances plus aisé et plus rapide et par conséquent accélérer le délai de remboursement. Des coûts administratifs sont aussi associés aux processus d'identification et de vérification des ayants droit et devraient être limités.

L'élargissement aux grandes entreprises (qui ne représentent que 1,3 % de l'ensemble des entreprises de l'Union européenne) permet de réduire les coûts liés à la vérification de la taille des entreprises pendant la phase de remboursement, ce qui devrait plus que contrebalancer le coût de l'extension de la protection de leurs dépôts.

Par ailleurs, la nouvelle directive rend obligatoire l'exclusion des autres catégories de bénéficiaires (les déposants professionnels et les autorités publiques), alors qu'auparavant les Etats membres avaient le choix de les exclure ou non. Des exceptions restent toutefois possibles dans une série limitée de cas: les régimes de retraite personnels ou professionnels mis en place par de petites et moyennes entreprises, ainsi que les autorités locales dont le budget ne dépasse pas € 500.000.

Le montant assuré par le régime de protection et la base de calcul

Par rapport au montant de € 20.000 de la directive initiale, le montant de € 100.000, instauré dans le contexte de la crise financière ne représente plus une garantie *minimale*. Il s'agit d'un niveau fixe de garantie, donc d'un montant *maximum* que les Etats membres doivent respecter.

Plusieurs Etats membres offraient auparavant une protection plus élevée. C'est par exemple le cas de l'Italie où le niveau de protection s'élevait à € 103.000 ou de la Norvège qui offrait une garantie de € 240.000. Par ailleurs, dans le système spécifique présent en Allemagne et en Autriche, la garantie des autorités publiques est complétée sur une base volontaire par les institutions financières. Celles-ci offrent une garantie additionnelle aux déposants. Selon les dispositions de la directive adoptée en 2014, les systèmes existant offrant une garantie plus généreuse peuvent être maintenus jusqu'à la fin 2018.

Le plafond de € 100.000 permet de couvrir une large part des dépôts. La Commission européenne a calculé que cette limite assure un taux de couverture moyen de 71,8 % du montant des dépôts éligibles, contre 61,1 % avant la crise, et de 95,4 % du nombre de dépôts éligibles, par rapport à 88,8 % avant la crise ⁽¹⁸⁾.

18 European Commission, Staff working document, Impact Assessment, Accompanying Document to the Proposal for A Directive .../.../EU of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes [recast] and to the Report from the Commission to the European Parliament and to the Council Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes, SEC (2010), 834 final, p. 32.

Par contre, porter la garantie à € 200.000 n'aurait permis d'augmenter le nombre de dépôts couverts que de 2 %, ce qui serait insuffisant pour justifier le coût d'un tel relèvement.

Lors de la refonte de la directive, il a été décidé de maintenir le montant maximal des dépôts protégés à € 100.000. La Commission européenne considère que ce montant revêt une importance symbolique et que sa réduction aurait un impact négatif sur la confiance dans le secteur financier. Des modifications sont toutefois apportées: des circonstances spécifiques de la vie doivent être prises en considération, au cours desquelles ce plafond peut être temporairement plus élevé. Cela concerne des transactions immobilières comme la vente d'une habitation ou des circonstances particulières de la vie (licenciement, mise à la pension, prestation d'assurance, etc.). La durée est de minimum trois mois et est limitée à maximum douze mois.

La directive prévoit par ailleurs que la Commission européenne réexamine au moins tous les cinq ans le caractère approprié de ce plafond, eu égard aux évolutions du secteur bancaire et de la situation économique, et formule, le cas échéant, des propositions d'adaptation.

La base de paiement des interventions peut s'effectuer sur une base brute ou sur une base nette. Dans le premier cas, le montant du dépôt est pris en compte tel quel, tandis que dans la seconde hypothèse, les dettes contractées par le déposant auprès de l'institution défaillante sont imputées sur les avoirs en dépôt. La nouvelle directive interdit dorénavant cette compensation entre les avoirs et les dettes du titulaire de compte. Cette suppression vise à accroître la transparence des régimes de garantie et à renforcer la confiance des déposants.

Comme l'a déjà mentionné la troisième section, le principe de coassurance a été supprimé en 2009, de sorte qu'aucune franchise ne peut plus être appliquée.

6.3.2 Système belge

La couverture du système de protection belge est relativement large au niveau du type d'avoirs couverts. Outre les avoirs détenus en espèce sur un compte à vue, sur un compte d'épargne ou sur un compte à terme, les bons de caisse, obligations et autres titres de créance émis par ces établissements financiers entrent en ligne de compte, pour autant qu'ils soient nominatifs, dématérialisés ou détenus en compte-titre. La présence de régimes de protection analogues pour les assurances-vie de la branche 21, les parts de sociétés coopératives agréées et les avoirs des investisseurs a été évoquée à la troisième section.

Concernant les bénéficiaires de la garantie, une distinction est établie selon la taille de la société: les dépôts des petites et moyennes entreprises, c'est-à-dire les entreprises autorisées à déposer un bilan abrégé, sont assurés, tandis que les dépôts des grandes sociétés sont exclus de la protection. Il s'agit des entreprises qui doivent établir un bilan complet. Cela suppose que celles-ci soit emploient en moyenne annuelle plus de cent travailleurs, soit dépassent plus d'une des conditions suivantes: un total du bilan de 3,65 millions d'euros, un chiffre d'affaire annuel de 7,5 millions d'euros hors TVA et une moyenne du nombre de travailleurs occupés de 50 personnes.

Compte tenu des nouvelles exigences européennes, la législation belge devrait être adaptée pour inclure dans le champ de la protection les grandes sociétés et les dépôts libellés dans toutes les devises.

Les établissements de crédit et autres institutions financières, de même que les pouvoirs publics, ne peuvent pas bénéficier de la protection des dépôts. La législation belge est donc déjà en conformité avec les nouvelles exigences européennes sur ce point.

Comme l'a déjà mentionné la troisième section, le plafond maximal des interventions de € 100.000 est d'application en Belgique depuis la fin 2008.

En Belgique, l'indemnisation des déposants s'effectue sur une base nette. Ce système de compensation devrait par conséquent être supprimé lors de la transposition de la directive.

6.4 Amélioration de la procédure de remboursement

Le délai endéans lequel les déposants doivent être indemnisés est à nouveau réduit de vingt à sept jours ouvrables à l'horizon 2024.

Ce nouveau délai sera progressivement atteint selon les étapes suivantes:

- ▶ 20 jours jusque fin 2018
- ▶ 15 jours à partir de 2019
- ▶ 10 jours à partir de 2021
- ▶ 7 jours à partir de 2024

En outre, pendant la période de transition, lorsque le délai de sept jours ne peut être respecté, les systèmes de protection doivent être en mesure de verser des sommes suffisamment élevées pour permettre le financement du coût de la vie, endéans les cinq jours suivant l'introduction d'une demande.

Le raccourcissement graduel du délai s'explique par le temps d'adaptation nécessaire aux systèmes de garantie pour respecter ces échéances plus strictes. Celles-ci supposent en effet un accroissement des exigences en matière d'information. Afin de permettre un paiement correct et plus rapide, les exigences en matière d'identification des bénéficiaires et de transmission de données doivent être améliorées. Le raccourcissement du délai pourrait effectivement augmenter le risque d'effectuer une erreur de remboursement.

La coordination entre les différents acteurs concernés est essentielle. Les autorités de contrôle doivent informer dans un bref délai les gestionnaires des régimes de garantie de la défaillance d'un établissement de crédit. Ces derniers doivent identifier les déposants à rembourser sur la base des données qui leur sont transmises par l'établissement défaillant. Il est en effet crucial de connaître le montant total de l'ensemble des dépôts d'un titulaire de compte auprès de l'établissement, de façon à disposer d'une vue unique du client.

A cette fin, la directive requiert que les établissements de crédit identifient clairement comme tels les dépôts éligibles dans leurs livres comptables. Les systèmes de garantie doivent aussi pouvoir demander à leurs membres de fournir à tout moment les informations nécessaires à l'indemnisation des déposants. La suppression du système de compensation entre les créances et les dettes d'un déposant, qui nécessitait une recherche d'informations additionnelles, doit également accélérer la procédure d'indemnisation.

En cas de défaillance d'un établissement de crédit développant des activités transfrontalières par l'intermédiaire d'une succursale, les démarches administratives des déposants sont sensiblement simplifiées et le processus d'indemnisation est facilité. Le régime de garantie du pays d'accueil joue désormais le rôle de *point de contact unique*. Tous les contacts et toute la correspondance se dérouleront avec ce régime de garantie. Il ne sera plus nécessaire de s'adresser à un régime de garantie étranger, avec les éventuelles difficultés linguistiques qu'une telle procédure pouvait entraîner.

C'est le régime de garantie local qui indemnisera les déposants au nom du système de garantie du pays d'établissement de la banque mère. Celui-ci donnera les instructions pour effectuer le remboursement et fournira les fonds nécessaires. Il remboursera également les frais supportés par le régime de garantie du pays d'accueil. Le déposant ne devra plus introduire de demande puisque l'indemnisation se fera à la propre initiative du régime de garantie.

On peut toutefois regretter que la directive autorise que le remboursement soit différé, lorsque le régime de garantie de l'Etat membre d'accueil indemnise les déposants d'une succursale pour le compte du régime de l'Etat d'origine.

L'amélioration reste néanmoins importante pour les particuliers, qui ne sont pas toujours bien informés des différentes implications entre effectuer un dépôt auprès d'une filiale ou auprès d'une succursale. Une filiale a une personnalité juridique propre, distincte de la société-mère, et adhère au régime de garantie du pays où elle est établie, tandis qu'une succursale dépend de la société-mère et relève en principe du régime de garantie du pays d'origine. Cette répartition des compétences n'est pas toujours évidente aux yeux des déposants. Au moment de l'ouverture d'un compte, ils ne prennent pas toujours la peine de s'informer sur la forme juridique de l'établissement, son pays d'origine et les caractéristiques du système de protection local, ainsi que les procédures à suivre en cas de défaillance.

De plus, les évolutions technologiques ont permis le développement des services bancaires en ligne. "La mobilité" des déposants a par conséquent augmenté, sans qu'ils soient toujours bien informés sur le régime de garantie applicable.

Actuellement, les déposants clients d'une banque présente en Belgique doivent effectuer un certain nombre de démarches pour être indemnisés. Ils doivent effectuer une demande d'intervention auprès du Fonds de protection dans un délai de deux mois (en règle générale) après la publication au Moniteur belge de la survenance d'une défaillance.

L'instauration d'un point de contact unique facilitera donc la tâche des déposants. S'ils sont clients d'une banque établie dans un autre pays européen, ils seront indemnisés par le Fonds de protection belge au nom du régime de garantie du pays d'accueil. Si les déposants sont clients d'une succursale d'une banque de droit belge active dans un autre pays européen par l'intermédiaire d'une succursale, ils seront remboursés par le régime de garantie de ce pays pour le compte du Fonds de protection belge. Les procédures actuellement en vigueur devraient être adaptées.

Ces nouvelles mesures concernent l'Espace économique européen. La complexité en matière d'organisation devrait demeurer dans le cas où une succursale dont la banque-mère est établie dans un Etat tiers a été tenue d'adhérer au système de garantie belge, étant donné sa plus grande générosité par rapport aux dispositions applicables dans cet autre pays. Dans ce cas, les déposants devront s'adresser au Fonds de protection, qui remboursera la différence entre l'intervention du régime de garantie du pays d'origine et le montant de l'intervention en Belgique (soit un plafond de € 100.000). Afin d'être indemnisé par le système du pays d'origine selon les règles et procédures en vigueur, les déposants devront donc s'adresser à celui-ci.

Ces nouvelles dispositions représentent un sérieux défi en termes d'organisation et de collaboration entre les différents systèmes nationaux. La coopération entre les régimes de garantie nationaux est d'ailleurs renforcée par la directive. Ils sont invités à conclure des accords de coopération écrits pour faciliter la procédure d'indemnisation dans un cadre transfrontalier. En cas de conflit, l'Autorité bancaire européenne sera compétente pour régler le différend. Ses décisions auront une force contraignante. La mise en place de procédures visant à échanger les informations entre systèmes de garantie, établissements de crédits et autorités de contrôle est aussi encouragée.

6.5 L'information des déposants

Pour rappel, l'information des déposants était déjà améliorée par la directive de 2008 puisqu'il était exigé que le déposant soit informé lorsque le régime de garantie n'est pas d'application pour un dépôt déterminé.

La directive adoptée en 2014 renforce encore les exigences en matière d'information de la part des établissements bancaires. Des informations sur la protection offerte par le système de garantie devront désormais figurer sur les relevés de compte des déposants. Ceux-ci devront également recevoir et contresigner une fiche d'information standardisée lors du placement d'un dépôt. Ces fiches devront par ailleurs être régulièrement actualisées et au minimum une fois par an. Cette meilleure information des déposants devrait contribuer à accroître leur confiance dans le secteur financier. Le coût des charges administratives associés à ces nouvelles mesures sont certes plus élevées pour les établissements de crédit, mais ils pourront retirer un bénéfice d'une confiance accrue des déposants.

Dans un contexte transfrontalier, fournir une information complète et parfaitement neutre sur un système de garantie national, en particulier au niveau des droits des déposants, constitue en outre un défi. Il serait dès lors opportun que les autorités de contrôle vérifient le respect des nouvelles exigences.

6.6 Le financement des engagements des systèmes de garantie

6.6.1 Principes généraux

Un système de financement adéquat des engagements des régimes de garantie est une condition essentielle à leur bon fonctionnement, ainsi qu'à la préservation de la stabilité financière. La prise en compte du profil de risque des établissements de crédit dans le calcul des contributions financières permet de réduire les problèmes d'aléa moral et d'assurer des conditions de concurrence équitables entre les différents établissements.

La directive initiale n'harmonisait pas le mode de financement des systèmes de garantie. Elle énonçait uniquement des principes généraux dans ses considérants. Selon ces principes, les établissements de crédit doivent supporter le coût du financement, les moyens disponibles doivent être suffisants pour permettre le remboursement des déposants si une banque devenait défaillante et la stabilité financière doit être préservée.

En l'absence d'harmonisation, de larges différences subsistaient entre les Etats membres au niveau du financement. Elles s'expliquent par les diverses expériences en matière de défaillance bancaire et les caractéristiques propres au système bancaire de chaque pays. Différentes options en terme de financement peuvent en effet se présenter:

- ▶ Le financement peut être *ex-ante* ou *ex-post*, ou encore une combinaison des deux.

Dans un système de financement *ex-ante* ou de préfinancement, les institutions participantes versent des contributions sur une base régulière de façon à constituer une réserve financière en prévision d'une éventuelle intervention du régime de garantie.

Par contre, dans un système *ex-post*, les fonds nécessaires à l'indemnisation des déposants ne sont sollicités auprès des institutions financières que lors de la survenance d'une défaillance.

En outre, des engagements complémentaires des institutions financières peuvent être prévus et exigés si des difficultés se matérialisent.

- ▶ La contribution peut se calculer sur la base des dépôts couverts (seul le montant des dépôts jusqu'au plafond garanti est pris en compte) ou sur la base des dépôts éligibles (le montant total des dépôts est pris en considération).
- ▶ Un taux uniforme pour toutes institutions peut être appliqué ou le calcul de la contribution peut prendre en compte le profil de risque de l'institution.

Dans cette hypothèse, les établissements financiers versent une contribution proportionnelle à leur risque de faire défaut. La contribution sera d'autant plus importante que l'assurance contre le risque sera élevée. Le profil de risque est déterminé sur la base de ratios établis en fonction des données du bilan.

- ▶ Les sources de financement peuvent être publiques ou privées ou une combinaison de ces deux possibilités.

6.6.2 La mise en place d'un financement ex ante

La crise financière a mis en lumière les lacunes dans le mode de financement, ce qui a amené à la définition d'obligations minimales lors de la refonte de la directive. La présence de règles communes permet en outre de garantir des conditions de concurrence égales entre les établissements de crédit dans les différents pays et supprime les incitants à pratiquer un shopping réglementaire. Les nouvelles dispositions renforcent en outre le financement des systèmes de garantie par le secteur privé, de manière à éviter le recours à des fonds publics.

La directive requiert désormais un financement ex-ante des systèmes de garantie par les établissements de crédit, afin de disposer de réserves suffisantes pour une intervention, tout en prévoyant un financement ex-post complémentaire. Plusieurs arguments plaident en effet en faveur d'un financement ex-ante, même si un système ex-post peut présenter d'autres avantages.

Dans un mécanisme de financement ex-ante, les fonds à mobiliser en cas d'indemnisation sont directement disponibles, ce qui peut contribuer à renforcer la confiance des déposants dans le système de garantie, à la condition que l'évaluation des risques ait été correctement estimée.

Le mode de financement ex-post est souvent jugé moins équitable car ce sont les établissements qui subsistent et non ceux qui sont tombés en défaillance qui apportent une contribution, alors que dans un mécanisme de préfinancement, toutes les institutions, y compris l'institution défaillante, participent au financement. Or, la probabilité que l'établissement défaillant ait adopté un comportement trop risqué est relativement élevée.

Un système ex-post présente de plus le désavantage d'être procyclique. Les institutions financières sont privées de liquidités au moment où elles sont sous pression et risquent dès lors de limiter leur offre de crédit à l'économie. Par ailleurs, les établissements sont incités à rechercher un rendement des fonds conservés, ce qui les avantage par rapport aux établissements qui doivent payer des cotisations anticipativement. Par contre, un système de financement ex-post est moins coûteux à gérer. Une pression des pairs est également exercée, amenant les institutions à se surveiller l'une l'autre.

La nouvelle directive prévoit la mise en place d'un financement ex-ante de façon progressive. Un niveau-cible de financement a été fixé. Il doit s'élever à minimum 0,8 % des dépôts couverts et doit être atteint sur une période de dix ans, qui peut être prolongée par les Etats membres pour un maximum de quatre années. Le financement peut consister en engagements de paiements, avec une limite de 30 % du total des moyens financiers disponibles.

La directive prévoit que le niveau-cible puisse être abaissé à 0,5 % des dépôts couverts si le secteur bancaire est fortement concentré. On peut se demander si cette réduction est justifiée par rapport à l'objectif de maintien de la stabilité financière. La concentration du secteur bancaire favorise l'émergence d'institutions dites «systémiques», dont la faillite éventuelle pourrait avoir de lourdes conséquences sur l'ensemble de l'économie. Néanmoins, la plus grande probabilité qu'un tel établissement puisse être résolu et restructuré, au lieu d'être mis en liquidation, rend moins vraisemblable la sollicitation des régimes de garantie. Les autorités compétentes chercheront en effet prioritairement des solutions permettant de maintenir les fonctions essentielles de la banque, dont la disponibilité des dépôts.

A côté de la prise en compte du volume des dépôts couverts, le calcul des contributions doit se fonder sur des facteurs liés au profil de risque des établissements de crédit. Etant donné que plusieurs pays disposaient déjà d'un mode de financement fondé sur les risques, il a été décidé que les systèmes de garantie nationaux puissent employer leur propre méthodologie pour déterminer les contributions. Des exemples d'indicateurs de risque figurant dans la directive sont l'adéquation des fonds propres, la qualité des actifs et la liquidité.

Une certaine cohérence entre les approches des Etats membres et leur comparabilité est toutefois recherchée, notamment afin d'assurer des conditions de concurrence équitables entre les différents établissements de crédit européens. Les autorités nationales compétentes doivent approuver les méthodes employées et l'Autorité bancaire européenne doit en être informée. En outre, celle-ci est chargée d'émettre des lignes directrices sur le calcul des contributions fondées sur les risques. Ces orientations concernent la formule de calcul, les indicateurs spécifiques, les classes de risque pour les établissements de crédit et les seuils de pondération des risques. Ces lignes directrices ont été publiées à la fin mai 2015 ⁽¹⁹⁾.

¹⁹ European Banking Authority, Guidelines on methods for calculating contributions to Deposit Guarantee Schemes, eba/GL/2015/10, 28 May 2015.

6.6.3 Les possibilités de financement complémentaires

Si les ressources disponibles ne sont pas suffisantes, des contributions ex-post doivent pouvoir être prélevées. Ces contributions extraordinaires ne peuvent pas dépasser 0,5 % des dépôts garantis. En outre, leur paiement peut être différé sur décision des autorités compétentes si elles risquent de mettre en péril la liquidité ou la solvabilité de l'établissement de crédit.

Dans l'hypothèse où les moyens financiers se révélaient encore insuffisants, plusieurs options sont possibles: un emprunt mutuel entre systèmes de garantie nationaux ou le recours à des sources alternatives de financement, telles que des prêts du secteur public ou de tiers relevant du secteur privé. Il est d'ailleurs parfaitement plausible que les moyens nécessaires ne puissent pas être totalement mobilisés dans un délai relativement court en faisant uniquement appel au secteur financier.

Un système de garantie peut emprunter des fonds à un système de garantie d'un autre pays lorsque ses ressources financières sont épuisées. L'emprunt mutuel entre systèmes de garantie nationaux se fait sur une base volontaire et dans des conditions strictement définies. En particulier, le montant total du prêt est limité à 0,5 % des dépôts garantis du système de protection emprunteur et le remboursement des sommes prêtées doit être effectué dans les cinq ans. Cette possibilité d'emprunt représente la seule forme de mutualisation envisagée actuellement. L'introduction d'un système de garantie unique à l'échelle européenne n'est pas à l'ordre du jour.

Les autorités publiques ou des tiers peuvent également octroyer une avance qui sera ensuite récupérée auprès du secteur financier. Même si elle a été réduite, la possibilité de recourir à des ressources publiques contribue à renforcer la crédibilité d'un système de garantie. Les déposants ont ainsi l'assurance de pouvoir récupérer leurs avoirs même si les ressources fournies par le secteur financier ne sont pas suffisantes.

Le système de financement des régimes de garantie doit permettre de gérer la faillite d'un établissement de petite taille ou de taille moyenne. Par contre, si une institution systémique présente des risques de défaillance, une procédure de résolution sera probablement mise en œuvre. Les dispositions prévues dans la directive sur le redressement et la résolution bancaire seront d'application, comme le détaille la septième section.

Le niveau-cible de financement des fonds de protection (0,8 %) est plus faible que celui proposé dans la proposition initiale de la Commission européenne et qui s'élevait à 1,5 % des dépôts éligibles. Cette révision est en partie due à la

mise en place, en parallèle, de fonds de résolution ⁽²⁰⁾. De plus, le niveau-cible de 1,5 % pouvait sembler trop élevé en raison du faible niveau de financement de systèmes de protection existants (voire même l'absence de tout préfinancement dans certains pays) et son éventuel impact négatif sur la rentabilité des banques, dans un contexte où elles sont déjà mises sous pression.

6.6.4 Système belge

Le financement du système belge de protection se fonde sur les contributions versées ex-ante par les institutions financières adhérentes. Le montant des contributions est réparti entre les réserves d'intervention constituées auprès du Fonds de protection et du Fonds spécial. Depuis 2011, le calcul des cotisations dues par un établissement de crédit se fonde sur son profil de risque. La suite de cette section décrit les circonstances qui ont conduit à l'introduction d'un calcul pondéré en fonction des risques et détaille le mode de calcul de ces contributions. Elles sont ensuite replacées dans le contexte plus large des contributions financières acquittées par les banques belges. Les contributions versées par les entreprises d'assurance et les sociétés coopératives participant au régime de protection sont enfin abordées, compte tenu de la similitude entre ces régimes de protection et le système de garantie des dépôts.

La mise en place de contributions fondées sur les risques

Un protocole conclu entre le Fonds de protection et les représentants des sociétés adhérentes déterminait le financement du Fonds de protection. Ce protocole prévoyait le versement de contributions annuelles au taux uniforme de 0,0175 % des dépôts éligibles. Le paiement des contributions au Fonds spécial avait été fixé par arrêté royal. A l'origine, un taux unique de contribution, s'élevant à 0,031 % des dépôts couverts, était d'application.

Les modalités de financement ont été revues par la loi-programme du 23 décembre 2009. L'article 169,1° de cette loi-programme prévoyait une augmentation de la contribution au Fonds spécial. Cette contribution devait passer de 0,031 % à 0,15 % des dépôts éligibles à une indemnisation. Un droit d'entrée était également instauré. La banque d'épargne Argenta a contesté cette hausse des cotisations et a intenté une action en annulation devant la Cour Constitutionnelle.

²⁰ Le financement des fonds consacrés à la protection des dépôts doit être séparé du financement des fonds de résolution, mais ces deux types de fonds peuvent être administrés en commun. Le niveau de mutualisation est en outre différent: il est seulement prévu un emprunt mutuel entre les fonds de protection nationaux, qui restent rigoureusement séparés, alors qu'il est envisagé de créer un fonds de résolution unique, dans un horizon de huit ans, par une mutualisation progressive des fonds de résolution nationaux.

La banque Argenta estimait que cette méthode fondée sur une contribution uniforme était discriminatoire à l'égard des établissements de crédit de petite taille ou de taille moyenne par rapport aux institutions les plus larges.

Cette banque basait son argumentation sur la situation fondamentale différente dans laquelle se trouvent ces deux types d'institution. Les premières sont essentiellement des banques d'épargne. Elles se financent principalement par la sollicitation de dépôts auprès du grand public et les réinvestissent en octroyant des crédits aux particuliers. En revanche, les institutions de plus grande taille se financent entièrement ou en grande partie sur les marchés de capitaux. Elles axent leurs activités sur la vente de fonds et de titres, le financement des entreprises et sur des transactions financières à risque élevé. La situation financière des établissements systémiques a en outre une incidence directe sur l'ensemble de l'économie.

Comme le risque que représente une banque pour le système financier est un critère pertinent, les contributions versées par les établissements de crédit doivent être réparties en fonction de leur profil de risque et non exclusivement sur la base des dépôts protégés.

Dans son jugement du 23 juin 2011, la Cour Constitutionnelle a annulé la méthode de calcul, estimant qu'elle portait atteinte aux principes d'équité et de non discrimination. Comme ce mode de calcul traite toutes les institutions de crédit de façon identique, indépendamment de leur profil de risque, les institutions se finançant essentiellement par les dépôts subissent un préjudice disproportionné par rapport aux autres établissements de crédit.

Selon la Cour, la fixation des contributions dues par une institution doit non seulement prendre en compte le coût d'une éventuelle intervention des pouvoirs publics, mais aussi le risque de défaillance d'un établissement donné et d'une intervention effective de ces autorités. Le coût d'une éventuelle intervention se base sur le montant des dépôts éligibles, soit le seul critère retenu par le législateur, tandis que le risque de défaillance et d'intervention dépend de l'exposition aux risques de l'établissement. Celle-ci dépend elle-même du mode de gestion de l'institution.

Suite à ce jugement, la législation belge a été modifiée pour introduire un mode de calcul des cotisations fondé sur le profil de risque des établissements de crédit ⁽²¹⁾. Le législateur a tenu compte non seulement de la décision de la Cour Constitutionnelle, mais aussi des travaux en préparation sur le plan européen, ce qui explique "l'avance" de la réglementation belge par rapport aux nouvelles exigences européennes.

21 Loi du 28 décembre 2011 instaurant une contribution de stabilité financière et modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2008 portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'Etat relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, en ce qui concerne la protection des dépôts, des assurances sur la vie et du capital de sociétés coopératives agréées, et modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers.

Conformément à l'arrêt de la Cour Constitutionnelle, les effets de la disposition annulée ont été maintenus pour l'année 2011 en raison du temps requis pour adapter la législation et de la nécessité de percevoir des moyens financiers suffisants pour atteindre les objectifs fixés.

Le nouveau mécanisme de calcul est d'application depuis l'année 2012. Le montant de la contribution de base, donc avant ajustement pour les risques, est de 0,08 % de l'encours des dépôts éligibles. A titre exceptionnel, la contribution a été fixée à 0,26 % des dépôts éligibles pour l'année 2012 et à 0,13 % pour l'année 2013 en raison des risques estimés particulièrement plus importants. Les institutions de crédit doivent par ailleurs s'acquitter d'un droit d'entrée de 0,10 % des dépôts éligibles.

Par rapport à la directive adoptée en 2014, le système de financement belge ne prévoit pas de niveau-cible de financement à atteindre. Néanmoins, les contributions annuelles de 0,08 % (portées à 0,26 % pour 2012 et 0,13 % pour 2013) devraient permettre d'atteindre l'objectif européen de 0,8 % des dépôts à un horizon de dix ans. De plus, la base de calcul des cotisations payées par les institutions belges est le montant des dépôts éligibles. Elle est donc plus large que celle prévue au niveau européen qui est le montant des dépôts couverts (c'est-à-dire que le montant est plafonné à € 100.000). Selon toute vraisemblance, le niveau-cible de la directive pourrait même être atteint en avance.

Le calcul des contributions fondées sur les risques

Des coefficients de risque sont définis sur la base de trois indicateurs. Ces indicateurs sont ceux repris dans la directive, à savoir l'adéquation des fonds propres, la qualité des actifs et la liquidité. Un score est attribué à chaque indicateur selon la valeur reçue. Un score composite est ensuite établi, ce qui permet de déterminer un coefficient de pondération des risques pour chaque institution concernée.

La cotisation annuelle versée par l'ensemble des établissements de crédit doit atteindre 0,08 % de l'encours des dépôts éligibles, mais ce montant total est multiplié par la part de risque de l'établissement (soit le rapport entre l'encours des dépôts éligibles pondéré par les risques de l'institution et la somme de l'encours des dépôts éligibles pondéré par les risques des autres institutions) afin de déterminer sa contribution.

La formule de base est la suivante:

$$Ci = TC * RSi$$

Ci = montant de la contribution de l'institution

TC = montant total des contributions

Rsi = part de risque de l'institution

La part de risque d'une institution est le rapport entre l'assiette de cotisation pondérée en fonction du risque de cette institution et la somme de l'assiette de cotisation pondérée en fonction du risque de chaque institution participante. La pondération des risques s'effectue sur la base des coefficients de risque et indicateurs précités. Ces coefficients varient entre 75 % pour les institutions présentant le profil de risque le moins élevé et 200 % pour les institutions les plus risquées.

D'après les données de la Trésorerie, les établissements de crédit ont versé 835,7 millions d'euros de cotisations annuelles en 2012, 444,3 millions en 2013, soit les années au cours desquelles le taux a été majoré, et 281,6 millions d'euros en 2014. Aucun droit d'entrée n'a été payé à partir de 2012. Le tableau 1 en fin de section comporte des informations plus détaillées.

Le financement par les établissements de crédit

La contribution au Fonds spécial constitue une composante de la taxe bancaire. Celle-ci englobe en fait quatre contributions distinctes. Outre la contribution pour la protection des dépôts, qui est la prime d'assurance pour la garantie des dépôts, les banques doivent verser:

- ▶ une taxe d'abonnement
- ▶ une contribution de stabilité financière
- ▶ une taxe "loan to deposit ratio"

La taxe d'abonnement a été instaurée dans les années nonante, en compensation de l'exonération de précompte mobilier dont bénéficient les carnets d'épargne. Elle est calculée à partir du volume des dépôts éligibles.

La contribution de stabilité financière a été introduite en 2012 afin d'assurer une répartition équilibrée des coûts de la crise financière et prévenir le risque systémique. Cette cotisation résulte d'une mesure décidée au niveau européen. Elle est versée au Fonds de résolution.

La base de prélèvement de la contribution de stabilité financière est le total du passif, duquel sont déduits, d'une part, les fonds propres, de façon à alléger la contribution des banques les mieux capitalisées, et d'autre part, les dépôts garantis, qui constituent déjà une base de prélèvement. Le taux de la contribution s'élève à 0,035 %. Le Fonds de résolution a pour mission d'assurer le financement de mesures permettant de réduire l'impact de la défaillance d'un établissement de crédit sur le système financier et économique belge. Les liens entre les systèmes de garantie et le cadre de résolution sont examinés à la section suivante.

La taxe "loan to deposit ratio" a également été mise en place en 2012. Elle vise à encourager les banques à se concentrer sur leur activité traditionnelle de financement de l'économie réelle en octroyant des prêts aux particuliers et aux entreprises. La base de prélèvement de la taxe est la base des dépôts éligibles, mais le taux de prélèvement varie selon l'importance des crédits par rapport à la base des dépôts de l'institution.

Selon les estimations de Febelfin, les banques ont versé au total 1,3 milliard d'euros de taxes en 2012; 911,4 millions d'euros en 2013 et 943 millions en 2014. Ces montants incluent les cotisations pour la protection des dépôts.

Contributions dans le cadre des autres systèmes de garantie

Lorsque l'adhésion au Fonds spécial se faisait sur une base volontaire, les entreprises d'assurance devaient verser une contribution d'entrée de 0,50 %, calculée sur le montant des contrats d'assurance-vie protégés, et une contribution annuelle de 0,25 %, déterminée sur cette même base. Depuis la participation obligatoire en 2011, elles doivent verser une contribution annuelle équivalente à 0,15 % des réserves d'inventaire.

Les sociétés coopératives agréées souhaitant adhérer au Fonds spécial doivent verser un droit d'entrée de 0,10 % du montant du capital libéré à garantir et une contribution annuelle de 0,15 % calculée sur cette même base.

Les contributions annuelles et droits d'entrée payés par les institutions financières sont versés au Trésor et considérés comme recettes non fiscales. Les réserves constituées sont donc seulement théoriques. Dans l'hypothèse où un établissement serait défaillant et une intervention du système de garantie serait nécessaire, l'État belge devrait sans doute recourir à l'emprunt.

Le tableau ci-après reprend le montant des cotisations annuelles et droits d'entrée payés par les institutions, le montant des versements au Fonds spécial et le montant des réserves disponibles pour la période 2010-2014.

Tableau 1: cotisations annuelles et droits d'entrée payés, versements au Trésor et réserves disponibles du Fonds spécial

	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes	253.270.788,16	781.964.761,49	1.000.056.434,72	609.061.933,35	437.995.549,43
<i>Contributions annuelles</i>	96.160.742,69	624.122.346,94	1.000.056.434,72	609.061.933,35	437.995.549,43
Etablissement de crédit	91.265.000,33	468.935.416,96	835.722.014,41	444.338.692,66	281.584.753,67
Société de bourse	299.809,68	1.274.045,61	2.130.944,40	1.247.884,30	798.547,17
Assurance	4.595.932,68	153.353.586,30	159.969.901,89	161.241.782,37	155.612.248,59
Coopérative	0,00	559.298,07	2.233.574,02	2.233.574,02	0,00
<i>Droit d'entrée</i>	157.110.045,47	157.842.414,55	0,00	0,00	0,00
Etablissement de crédit	156.645.392,70	155.966.242,03	0,00	0,00	0,00
Société de bourse	464.652,77	384.711,01	0,00	0,00	0,00
Assurance	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Coopérative	0,00	1.491.461,51	0,00	0,00	0,00
Versements au Trésor	252.003.087,44	781.181.702,63	999.873.620,28	606.851.966,49	442.439.090,31
<i>Contributions annuelles</i>	96.160.742,69	623.563.048,87	998.382.158,77	606.851.966,49	442.439.090,31
Etablissement de crédit	91.265.000,33	468.935.416,96	835.722.014,41	444.362.299,82	281.561.146,51
Société de bourse	299.809,68	1.274.045,61	2.130.944,40	1.247.884,30	798.547,17
Assurance	4.595.932,68	153.353.586,30	159.969.901,89	161.241.782,37	155.612.248,59
Coopérative	0,00	0,00	559.298,07	0,00	4.467.148,04
<i>Droit d'entrée</i>	155.842.344,75	157.618.653,76	1.491.461,51	0,00	0,00
Etablissement de crédit	155.417.662,86	157.193.971,87	0,00	0,00	0,00
Société de bourse	424.681,89	424.681,89	0,00	0,00	0,00
Assurance	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Coopérative	0,00	0,00	1.491.461,51	0,00	0,00
Réserves disponibles	371.543.157,52	1.139.980.108,44	2.136.705.000,73	2.745.550.237,96	3.186.849.499,51
Etablissement de crédit	337.272.043,57	962.173.702,56	1.797.895.716,97	2.242.234.409,63	2.523.819.163,30
Société de bourse	1.147.514,32	2.806.270,94	4.937.215,34	6.185.099,64	6.983.646,81
Assurance	33.123.599,63	172.949.375,37	329.587.734,83	490.612.821,08	649.528.781,79
Coopérative		2.050.759,58	4.284.333,60	6.517.907,62	6.517.907,62

Source: Trésorerie

La différence entre le montant annuel des recettes et le montant annuel des versements au Trésor découle du fait que les recettes des sociétés coopératives n'ont pas reversées directement. Le total des montants correspond.

7 Les systèmes de garantie des dépôts dans le filet de sécurité financier

7.1 Principes généraux

La directive remaniée en 2014 met l'accent sur la protection des déposants, mais intègre aussi les mécanismes de garantie dans le filet de sécurité financier en redéfinissant leur rôle dans ce cadre spécifique et en les complétant par d'autres instruments du filet de sécurité.

La supervision des systèmes de garantie est en outre renforcée, avec l'introduction de l'obligation de procéder à des tests de résistance, au minimum tous les trois ans. La capacité des établissements de crédit à honorer leurs engagements en cas de crise peut ainsi être évaluée. L'organisation de tests des systèmes de garantie est déjà prévue dans la législation belge, sans toutefois fixer de fréquence ⁽²²⁾.

Les régimes de garantie doivent être envisagés dans un contexte plus large, dont font précisément l'objet des réformes européennes du secteur financier. Une définition claire de la place des régimes de protection des dépôts dans le filet de sécurité financier renforce en outre leur efficacité, tant au niveau d'un délai rapide d'indemnisation des déposants, que du maintien de la stabilité financière.

Un système de garantie des dépôts ne peut d'ailleurs suffire à lui seul à maintenir la stabilité financière, à plus forte raison en cas de défaillance d'un établissement développant des activités transfrontalières ou en cas de crise systémique. Leur rôle est plus approprié dans des crises de moindre ampleur, alors qu'ils peuvent s'avérer trop coûteux lors d'un problème systémique. Dans cette hypothèse, l'utilisation d'instruments de résolution permet de réduire les éventuelles tensions sur les systèmes de garantie de dépôts.

La résolution bancaire a précisément pour objectifs de permettre une défaillance ordonnée d'un établissement de crédit et de préserver ses fonctions clés par des mesures de restructuration. Il s'agit par exemple du transfert des dépôts vers un établissement sain, de façon à maintenir l'accès des titulaires de comptes à leurs dépôts.

²² Loi du 25 mars 1993, article 110, § 7.

Il existe d'ailleurs des synergies entre les régimes de garantie des dépôts et les cadres de résolution. D'une part, les mesures de résolution permettent d'assurer la continuité des fonctions essentielles des banques, comme l'accès aux comptes bancaires et de réduire les phénomènes de contagion. Les indemnisations des déposants peuvent ainsi être limitées. D'autre part, la sécurisation des dépôts réduit le risque de panique bancaire et de déstabilisation du secteur financier.

Dans certains cas, la résolution d'une banque peut même se révéler une solution plus pertinente. Elle peut constituer une alternative valable au remboursement des dépôts et aux interventions d'urgence comme l'injection de capitaux par les autorités publiques. Grâce aux mesures de résolution, les fonctions essentielles de la banque en difficulté peuvent être poursuivies, en particulier l'octroi de crédit aux ménages et aux entreprises, avec des effets bénéfiques sur l'économie.

7.2 Les liens avec la directive sur le redressement et la résolution bancaire

Comme l'a déjà souligné la cinquième section, la négociation de la directive sur la protection des dépôts est étroitement associée à celle de la directive sur le redressement et la résolution bancaire. Des liens entre ces deux directives peuvent d'ailleurs être établis. Ils concernent, d'une part, l'utilisation des moyens financiers disponibles du système de garantie des dépôts lorsqu'une action préventive ou de résolution est entreprise et, d'autre part, l'instauration d'un rang de priorité plus élevé aux dépôts lors d'une procédure d'insolvabilité.

La priorité dans l'utilisation des ressources disponibles doit évidemment être donnée à l'indemnisation des déposants. Ces fonds peuvent néanmoins être employés dans d'autres circonstances, en particulier pour prévenir la défaillance d'un établissement de crédit dès l'apparition de difficultés ou pour financer la résolution bancaire. Afin de préserver la fonction essentielle de protection des dépôts, des conditions bien déterminées doivent être respectées et des limitations sont apportées à l'utilisation des fonds.

En cas d'intervention précoce (recapitalisation, octroi de garanties ou de liquidités), les moyens financiers ne pourront être utilisés que préalablement à toute action de résolution. L'établissement de crédit bénéficiaire des fonds doit remplir une série de conditions. Un suivi plus rigoureux des risques doit notamment être instauré et les droits de contrôle du système de garantie doivent être étendus. L'établissement doit également prendre des engagements visant à garantir l'accès aux dépôts assurés. Il devra verser les fonds nécessaires au régime de garantie si une indemnisation des déposants s'avère nécessaire ultérieurement.

Concernant la résolution d'une défaillance bancaire, des règles de renflouement interne visent à faire supporter prioritairement les pertes par les actionnaires. Une hiérarchie entre les créanciers est définie à cette fin. Les dépôts couverts des particuliers et des petites et moyennes entreprises, pour le montant excédant le plafond garanti, bénéficient d'un droit de préférence dans les procédures d'insolvabilité et de résolution. Ce traitement préférentiel signifie qu'ils ne subiront aucune perte avant que les autres créances sécurisées aient été épuisées. Ces créances obtiennent donc un rang de priorité plus élevé par rapport aux autres créances. Les créances des systèmes de protection se trouvent encore au niveau de priorité le plus élevé.

Les dépôts garantis sont exclus du renflouement interne étant donné que c'est le système de garantie qui interviendrait dans ce cas. Cette intervention est rigoureusement circonscrite. Il serait le dernier à contribuer financièrement à la résolution et sa participation doit être limitée au montant que devrait payer le système de garantie en cas de procédure normale d'insolvabilité ou à un montant équivalent à 50 % du niveau-cible de financement. Les Etats membres qui le souhaitent peuvent cependant fixer un pourcentage supérieur. En outre, aucune contribution ne peut être réclamée pour financer les coûts de recapitalisation d'un établissement.

La Belgique a quelque peu anticipé la transposition de la directive sur le redressement et la résolution bancaire lors de l'adoption de sa nouvelle loi bancaire. Cette loi intègre en effet plusieurs éléments de la directive pour lesquels un accord était déjà obtenu sur le plan européen, avant son adoption définitive. Conformément à cette directive, la loi bancaire confère un droit de préférence aux dépôts des particuliers et des petites et moyennes entreprises pour la part qui excède le plafond garanti. L'ensemble de ces créances bénéficie d'un privilège sur la généralité des biens meubles d'un établissement de crédit. Le rang de priorité accordé aux dépôts garantis et aux créances du Fonds de garantie pour les services financiers précède celui de ces créances et se situe dès lors au niveau le plus élevé.

Afin de permettre l'exercice de ce privilège, un *asset encumbrance ratio* est instauré. Il s'agit de la part des actifs non grevés d'un établissement de crédit. Ce ratio doit figurer dans le plan de redressement de l'établissement et est contrôlé par l'autorité de supervision. Si l'instauration d'un privilège des déposants est une exigence de la directive, ce ratio constitue une particularité de la législation belge.

Concernant le financement des mesures visant à prévenir les défaillances bancaires, le Fonds de résolution créé au sein de la Caisse des dépôts et consignations aura pour rôle de garantir le financement de mesures visant à limiter l'impact de la défaillance d'un établissement de crédit sur le secteur financier et l'économie belge.

8 Conclusion

La crise financière a servi de moteur aux réformes du secteur financier, en particulier au niveau des règles européennes gouvernant les régimes de garantie des dépôts, mais aussi de l'adoption d'un nouveau cadre de redressement et de résolution bancaire.

Dans l'urgence de la crise financière à l'automne 2008, les modifications de la directive initiale ont concerné le relèvement du montant minimum des dépôts garantis de € 20.000 à un plafond de € 100.000 et le raccourcissement du délai d'indemnisation des déposants. Ces changements visent à renforcer la confiance dans le secteur financier et à maintenir la stabilité financière.

La seconde vague de réforme poursuit les mêmes objectifs. Elle accorde une attention particulière à la protection des déposants, notamment en améliorant leur information et en facilitant leurs démarches. Ces réformes s'inscrivent en outre dans le cadre de l'adoption de mesures plus structurelles destinées à améliorer la solidité du secteur financier. Le rôle et la place des systèmes de garantie des dépôts dans le filet de sécurité financier ont été précisés dans ce cadre. L'utilisation des ressources financières disponibles a été définie et une hiérarchie entre les créanciers, incluant les déposants, a été introduite en cas d'insolvabilité.

La refonte de la directive sur les régimes de protection des dépôts consiste davantage en une évolution que d'une révolution, même si les améliorations apportées sont significatives. L'harmonisation des règles entre les différents systèmes nationaux a été approfondie, notamment au niveau de l'ampleur de la protection octroyée (par exemple les catégories de bénéficiaires de la garantie). Le délai d'indemnisation des déposants a encore été raccourci. Des exigences communes ont été introduites dans de nouveaux domaines, en particulier en matière de financement des engagements des régimes de garantie. Un système de financement ex-ante basé sur le profil de risque des établissements de crédit est désormais requis et est complété par d'autres possibilités de financement. L'harmonisation plus poussée ne vise nullement à instaurer un système paneuropéen de garantie des dépôts. La seule forme de mutualisation envisagée est la possibilité d'un emprunt mutuel entre les systèmes de garantie nationaux.

Tout au long de ces réformes, il a été veillé à préserver des conditions de concurrence équitable au sein du marché intérieur et à favoriser l'intégration financière. Lorsque les niveaux de protection diffèrent d'un pays à l'autre, les déposants ont des incitants à placer leurs avoirs auprès d'un système offrant la protection la plus élevée au lieu de rechercher le produit financier le mieux adapté. La concurrence est par conséquent faussée.

La législation belge a évolué en parallèle aux développements européens. Des adaptations ont été mises en œuvre "en avance" par rapport aux règles européennes. Il s'agit par exemple de la hausse du montant des dépôts garantis à maximum € 100.000, à l'instar d'autres pays européens. Cela concerne également l'instauration d'un droit de préférence pour les dépôts des particuliers ou des petites et moyennes entreprises. La Belgique dispose en outre d'un système de protection plus large que la seule protection des dépôts puisqu'une garantie distincte est accordée aux assurances-vie de la branche 21, aux parts des sociétés coopératives agréées et aux avoirs des investisseurs. Dans ce dernier cas, un régime commun est aussi en vigueur sur le plan européen. La Belgique dispose cependant d'une structure de gestion plus unifiée.

La nouvelle directive doit être intégrée en droit national pour début juillet 2015. Celle-ci est en cours de transposition en droit belge. Certains points ont cependant déjà été en partie adaptés, en particulier en matière de financement des engagements des régimes de garantie. En particulier, le profil de risque des établissements de crédit est pris en compte. Les modifications ont été motivées par des raisons spécifiques au contexte belge, à savoir la contestation de la hausse des cotisations du secteur bancaire par un établissement de crédit. Ces adaptations ont cependant pris en considération les négociations en cours sur le plan européen. D'autres aspects de la législation devraient par contre encore être modifiés, tels que la nouvelle diminution du délai de remboursement des déposants ou l'élargissement de la protection des dépôts aux grandes entreprises.

Plusieurs défis seront à relever afin d'assurer un fonctionnement efficace des régimes de garantie des dépôts. Un mécanisme de contrôle du respect des nouvelles exigences en matière d'information des consommateurs de services financiers devra être instauré. La coordination et la coopération entre les différents acteurs concernés devront aussi être renforcées. Cette amélioration concerne le niveau national (interaction entre les gestionnaires des systèmes de garantie, les autorités de contrôle et les établissements financiers) et le cadre européen (liens entre les régimes de garantie nationaux). Les intérêts de tous les déposants d'un groupe bancaire et la stabilité financière dans l'ensemble des pays concernés devront primer sur les intérêts nationaux lors de la recherche d'une solution. Comme le nombre d'intervention a été plutôt limité dans le passé, il est difficile de tirer des leçons et des enseignements de l'expérience.

Législation européenne et autres documents européens

Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts, JO L 135, 31 mai 1994.

Directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement. J.O., 13 mars 2009.

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)369 final, 12 juillet 2010.

European Commission, Staff working document, *Impact Assessment, Accompanying Document to the Proposal for A Directive .../.../EU of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes [recast] and to the Report from the Commission to the European Parliament and to the Council Review of Directive 94/19/CE on Deposit Guarantee Schemes, SEC (2010), 834 final.*

Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, relative aux systèmes de garantie des dépôts, JO L 173, 12 juin 2014.

Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012, JO L 173, 12 juin 2014.

European Banking Authority, *Guidelines on methods for calculating contributions to Deposit Guarantee Schemes*, EBA/GL/2015/10, 28 May 2015.

Législation belge

Loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, M.B. 19 avril 1993.

Loi organique du 17 décembre 1998 créant un fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et réorganisant le système de protection des dépôts et des instruments financiers, M.B. 31 décembre 1998.

Arrêté royal du 14 novembre 2008 portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'Etat relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, en ce qui concerne la protection des dépôts et des assurances sur la vie, et modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, M.B. 17 novembre 2008.

Arrêté royal du 16 mars 2009 relatif à la protection des dépôts et des assurances sur la vie par le fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie, M.B. 25 mars 2009.

Loi programme du 23 décembre 2009, chapitre 6, M.B. 30 décembre 2009.

Règlement d'intervention du Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers, version actualisée du 1^{er} janvier 2011, disponible sur le site Internet du Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers.

Loi du 28 décembre 2011 instaurant une contribution de stabilité financière et modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2008 portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'Etat relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, en ce qui concerne la protection des dépôts, des assurances sur la vie et du capital de sociétés coopératives agréées, et modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers.

Loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, M.B. 7 mai 2014.

Articles et rapports

Herman Debremaeker, La protection des dépôts en ces temps agités, traduction de l'article *De depositobescherming in deze tijden van beroering* publié dans la Revue bancaire et financière - 2009/2-3, pp.129-137.

Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers, Rapport d'activités et comptes annuels 2011, approuvé par le Comité de direction le 26 mars 2012.

Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers, Rapport d'activités et comptes annuels 2013, approuvé par le Comité de direction le 31 mai 2014.

Ch. Van Nieuwenhuyze, M. D. Zachary, *Le système belge de garantie des dépôts dans une perspective européenne*, Revue économique, Banque nationale de Belgique, décembre 2010, pp. 97-113.

Patricia Wruuck, *Deposit guarantee reform in Europe: A systemic perspective*, Deutsche Bank Research, Current Issues, Global Financial Markets, 19 December 2014.

