



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 27.11.2006
COM(2006) 729 final

-

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU
CONSEIL**

sur la révision de la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL

sur la révision de la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts

1. Introduction

Les systèmes de garantie des dépôts offrent aux déposants un «filet de sécurité», qui leur permet de recouvrer au moins une partie de leur fonds en cas de défaillance de leur établissement de crédit. La directive 94/19/CE, en vertu de laquelle les États membres sont tenus de veiller à ce qu'existe au moins un système de garantie des dépôts sur leur territoire, a bien rempli sa mission, qui était de garantir un niveau minimal de protection des déposants dans toute l'Union européenne. Elle a été transposée dans le droit national de tous les États membres¹.

La directive laisse aux États membres une grande marge de manœuvre dans le choix des systèmes les mieux adaptés aux conditions de leur marché. Parallèlement, les préoccupations relatives à l'égalité des conditions de concurrence ont été résolues par l'inclusion de dispositions permettant aux succursales de banques étrangères d'autres États membres d'adhérer à un système de garantie des dépôts de l'État membre d'accueil, de façon à pouvoir offrir le même niveau de garantie que les établissements de crédit agréés dans cet État membre².

Néanmoins, onze ans après la transposition de la directive en droit national, la Commission a entrepris sa révision afin d'apprécier – eu égard au processus d'intégration financière et de fusions transfrontalières entre les établissements de crédit à l'œuvre depuis lors – si les règles en vigueur restent adaptées à l'objectif poursuivi. Dans le cadre des consultations organisées par la Commission, les différences existant dans les modalités de financement des systèmes de garantie des dépôts ont notamment été citées comme un obstacle à la concentration transfrontalière et comme inévitables du point de vue de la concurrence. Le niveau de garantie offert aux déposants varie aussi fortement d'un État membre à l'autre, et les consultations ont mis en évidence un certain nombre de problèmes liés aux différences de couverture et au fonctionnement transfrontalier des systèmes de garantie.

L'objectif de la présente communication est de tirer les conclusions qui s'imposent à l'issue des consultations, de répondre aux préoccupations exprimées par les parties intéressées, d'identifier les solutions non législatives qui permettraient, à court terme, d'améliorer le fonctionnement de la directive et d'exposer la politique que suivra la Commission dans les années à venir en matière de systèmes de garantie des dépôts.

1.1. Arguments pour et contre une modification du cadre législatif en vigueur, tels qu'ils ressortent de la consultation des parties intéressées

Les consultations ont mis en évidence des divergences d'opinion quant à l'opportunité de

¹ Des dispositions transitoires ont néanmoins été adoptées, qui permettent un passage progressif au niveau minimal de garantie (de 20 000 euros) prescrit par la directive.

² On parle à cet égard d'accords de «couverture complémentaire» (en anglais «topping up»).

modifier les dispositions en vigueur en matière de garantie des dépôts.

Certaines parties intéressées estiment que le cadre législatif existant doit être modifié, en raison:

- de différences importantes dans le niveau de garantie offert aux déposants (de 14 481 euros à peine en Lettonie à 103 291 euros en Italie);
- de différences importantes dans la manière dont les systèmes de garantie financent leurs indemnisations aux déposants. Certains systèmes de garantie, fondés sur le principe d'une levée de fonds auprès de leurs membres une fois constatée la défaillance d'une banque, sont ainsi financés *ex post*, tandis que d'autres, qui mobilisent des fonds par la perception de cotisations auprès de leurs membres, sont financés *ex ante*. Mais on observe aussi des différences importantes dans la taille des systèmes de garantie financés *ex ante*. Ces différences nourriraient des doutes quant à la capacité des systèmes de garantie à fonctionner sur une base transfrontalière en situation de crise, de même qu'elles créeraient des distorsions de concurrence en raison de l'avantage indu dont jouiraient les banques relevant d'un système comparativement moins cher et qu'elles constitueraient un obstacle pour toute banque souhaitant regrouper ses activités sous le statut de la Société européenne.

D'autres parties intéressées sont en revanche opposées, en l'état actuel des choses, à une modification du cadre législatif existant, d'abord et surtout en raison des coûts élevés que celle-ci engendrerait (notamment dans les États membres dotés de systèmes de garantie *ex post*, s'ils devaient passer à des systèmes *ex ante*). Selon elles, le système fonctionne relativement bien dans l'environnement économique actuel, il permet une surveillance prudentielle adéquate et il ne créerait pas de distorsions de concurrence entre les marchés. Elles font également valoir que les problèmes de concentration transfrontalière rencontrés par un très petit nombre de banques seulement ne suffisent pas à remettre fondamentalement en cause les règles en vigueur.

1.2. Quelle réponse apporter aux points de vue exprimés par les parties intéressées lors des consultations

Sur toutes les opinions exprimées, la balance semble actuellement pencher en faveur d'un maintien du statu quo: en l'absence de solides arguments économiques, il n'y aurait pas lieu de réaliser des investissements coûteux pour modifier le système existant.

La Commission estime cependant qu'une incapacité à répondre au degré croissant d'intégration financière que connaît l'Europe pourrait, à terme, se révéler très coûteuse si, faute de règles harmonisées, le filet de sécurité prudentiel existant se révélait incapable de fonctionner correctement en situation de crise transfrontalière. L'impact sur l'économie et l'ébranlement de la confiance dans le marché financier unique pourraient, en fin de compte, avoir un coût beaucoup plus élevé que le niveau d'investissement requis pour assurer un fonctionnement adéquat du filet de sécurité paneuropéen.

En outre, le non-traitement de certains de ces problèmes pourrait *in fine* porter préjudice aux consommateurs. Même si le volume des dépôts transfrontaliers directs reste relativement faible, de récents travaux de recherche montrent qu'un nombre croissant de citoyens européens envisage d'acquérir des produits financiers à l'étranger. Les demandes d'ouverture d'un compte bancaire dans un autre État membre sont notamment à la hausse³.

La Commission se propose donc de tenir compte des résultats du processus de consultation de deux manières différentes. Dans un premier temps, elle s'efforcera de concevoir des solutions pragmatiques et réalistes aux problèmes identifiés qui ne supposent pas de modifier le cadre législatif existant. Dans un second temps, elle s'intéressera à des modifications plus fondamentales, qui pourraient impliquer une refonte complète de la législation européenne sur les systèmes de garantie des dépôts.

2. Solutions pragmatiques de caractère non législatif

La Commission estime qu'en réponse aux avis exprimés par les parties intéressées, un certain nombre d'améliorations pourrait être apporté à court terme aux règles existantes, sans qu'il soit pour autant nécessaire de modifier la directive en vigueur. La conception et la mise en œuvre de ces solutions pourraient se faire en coopération avec le groupe de travail des représentants des États membres institué par la Commission, le European Forum of Deposit Insurers (EFDI) ou des associations représentatives du secteur bancaire au niveau européen. Quelques orientations interprétatives et recommandations sont d'ores et déjà fournies ci-après.

2.1. Définition de la notion de dépôt et champ d'application

La notion de «dépôt» fait actuellement l'objet d'une définition plutôt large (à l'article 1^{er}, point 1), de la directive), et aucune partie prenante n'a soumis d'éléments tendant à démontrer qu'une modification de cette définition serait nécessaire pour couvrir les produits susceptibles d'échapper à son champ d'application.

Les États membres étant cependant autorisés à exercer un certain pouvoir discrétionnaire dans le choix des exclusions répertoriées à l'annexe I de la directive⁴, certaines parties intéressées ont suggéré d'harmoniser le champ d'application de la définition et de rendre celui-ci plus cohérent d'un État membre à l'autre en limitant ledit pouvoir discrétionnaire.

La Commission propose de réaliser une étude sur les produits d'épargne actuellement garantis et sur l'impact de toute exclusion. Cette étude, qui pourrait être conduite avec le soutien du groupe de travail de la Commission sur les systèmes de garantie des dépôts ou de l'EFDI, devrait également examiner s'il existe une couverture intersectorielle appropriée, coiffant sans lacunes produits d'assurance⁵, investissements et dépôts. La frontière entre les différents produits financiers étant de plus en plus brouillée, cette dernière recherche n'apparaît pas inutile.

2.2. «Coassurance»

En vertu des dispositions sur la «coassurance» contenues dans la directive, les États membres peuvent décider que les déposants supportent un certain pourcentage des pertes qu'ils encourent en cas d'indisponibilité de leurs dépôts. En conséquence, certains États membres ont adopté des règles qui limitent le montant des indemnités versées aux déposants touchés par une

³ SEC(2005)927, p. 11.

⁴ Les États membres peuvent notamment exclure de la garantie les dépôts libellés dans la monnaie d'un pays tiers ou certaines catégories de déposants, tels que les dirigeants de banques ou les sociétés d'une certaine taille.

⁵ Une étude de faisabilité concernant l'instauration de fonds de garantie d'assurance dans l'Union européenne sera également commandée.

défaillance bancaire avant même que le niveau minimal de la garantie ne soit atteint⁶.

À l'heure actuelle, il semblerait toutefois que l'idée d'apporter, à court terme, des modifications aux dispositions sur la coassurance bénéficie d'un soutien insuffisant. D'une manière générale, les parties intéressées apparaissent divisées sur l'éventuelle justification de ces dispositions par le principe sous-jacent du risque moral (à savoir le risque que les déposants, sachant que leurs dépôts seront assurés dans tous les cas, choisissent leur banque sans en avoir préalablement apprécié la bonne santé financière). Certaines estiment que la coassurance constitue un outil indispensable de prévention du risque moral, tandis que, pour d'autres (et notamment les associations de consommateurs), les déposants ne devraient pas être placés dans une situation où ils sont appelés à juger de la bonne santé financière d'un établissement de crédit.

Eu égard à ces divergences de vues, la Commission n'est pas convaincue de l'opportunité, pour le moment, de modifier les dispositions sur la coassurance. Elle se ressaisira de cette question lors de l'examen d'autres modifications éventuelles de la directive (voir la section 3)⁷.

2.3. Clauses de minimis

Le processus de consultation a également révélé que certaines parties intéressées seraient favorables à l'introduction, dans la directive, d'une clause de minimis en vertu de laquelle les dépôts de très petit montant ne seraient pas garantis, parce que les frais administratifs qu'engendrerait leur remboursement seraient supérieurs à celui-ci. Une telle mesure n'aurait – semble-t-il – qu'un impact très limité sur les activités transfrontalières, car il n'est guère probable que les montants considérés (dans leur document de consultation, les services de la Commission avaient suggéré un montant de 20 euros⁸) soient jugés décisifs par les déposants. Par ailleurs, l'utilisation de systèmes informatiques modernes devrait contribuer à minimiser les frais administratifs.

Pour le moment, la Commission ne juge cependant pas approprié d'envisager l'introduction d'une clause de minimis: cette clause, tout comme la coassurance, ayant trait à la limitation de la protection offerte aux déposants, il n'est pas souhaitable qu'elles soient traitées séparément.

2.4. Accords de couverture complémentaire («topping up»)

En vertu d'un accord de couverture complémentaire, une succursale bancaire s'établissant dans un autre État membre de l'Union européenne que sa société mère, dans lequel le niveau de la

⁶ En vertu de l'article 7, paragraphe 4, les États membres peuvent limiter la garantie à un pourcentage de l'ensemble des dépôts, qui ne peut toutefois être inférieur à 90 % tant que le montant à verser au titre de la garantie n'a pas atteint 20 000 euros (voir note de bas de page n° 7).

⁷ Une question sur la coassurance posée durant les consultations mérite cependant d'être clarifiée. Il s'agit de la question de savoir si, oui ou non, la directive permet d'appliquer le principe de la coassurance dès le niveau minimal de garantie, de 20 000 euros. L'interprétation correcte à donner à l'article 7, paragraphe 4, est que la garantie peut être limitée à un pourcentage donné des dépôts, mais que ce pourcentage doit être au moins égal à 90 % de l'ensemble des dépôts tant que le montant à payer n'a pas atteint le niveau minimal de garantie, de 20 000 euros. En aucun cas, le niveau minimal de garantie ne peut être inférieur à ce montant. L'exposé des motifs de la directive précise que l'application de la coassurance ne doit pas avoir d'incidence sur le niveau minimal de garantie. Pour un État membre appliquant une coassurance de 10 %, cela signifie, en conséquence, que la garantie minimale est de 22 222 euros. La Commission veillera à une application correcte de l'article 7, paragraphe 4, par les États membres.

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper_en.pdf.

garantie est plus élevée ou l'étendue de la couverture plus importante que dans l'État membre d'origine de cette dernière, a le droit d'adhérer au système de garantie de l'État membre d'accueil. Elle peut ainsi offrir le même niveau de garantie que les banques locales.

Les parties intéressées et les États membres s'accordent largement à dire que les accords de couverture complémentaire resteront nécessaires aussi longtemps que les niveaux minimums de garantie n'auront pas été harmonisés, même si la plupart des parties intéressées arguent de la faible utilité pratique de la couverture complémentaire, eu égard au faible nombre d'accords conclus à ce jour.

S'il n'apparaît guère nécessaire de modifier la directive sur ce point, l'on pourrait envisager des mesures de caractère non réglementaire visant à faciliter les accords entre les systèmes de garantie et à supprimer les frictions qui ont pu se faire jour dans le cadre des accords existants. Un «accord-cadre» facultatif sur la couverture complémentaire, qui pourrait être élaboré par l'EFDI et serait adaptable en fonction des besoins propres à chaque système de garantie⁹, aurait ainsi le soutien de la Commission, sous réserve de conformité au droit communautaire.

Les consultations ont montré que le principe de la «couverture complémentaire par l'État membre d'origine» bénéficiait d'un certain soutien, motivé par les multiples obstacles auxquels se heurtent les accords de couverture complémentaire du fait de la nécessité d'une harmonisation minimale entre systèmes de garantie. Selon ce principe, il incomberait au système de garantie de l'État membre d'origine, et non de l'État membre d'accueil, de combler la différence entre les niveaux de garantie. La Commission juge néanmoins utile de préciser qu'en vertu de la directive, les États membres ont d'ores et déjà la possibilité de conclure de tels accords¹⁰.

Par ailleurs, les dispositions en vigueur sur la couverture complémentaire ne concernent que la prestation de services par des succursales. Cependant, l'offre directe de services dans un autre État membre sans établissement d'une succursale ou d'une filiale tend à se développer. À long terme, il pourrait donc être utile d'envisager une extension de l'obligation actuelle à ces prestations directes de services à partir d'un autre État membre¹¹. Une telle modification de la législation n'apparaît toutefois pas prioritaire pour le moment, parce que la directive *n'interdit pas* réellement aux systèmes de garantie d'accepter l'adhésion d'établissements de crédit exerçant leur activité de cette manière.

2.5. Exigences en matière d'échange d'informations

La plupart des parties intéressées qui ont participé aux consultations ne sont pas favorables à l'introduction, dans la directive, de nouvelles dispositions relatives à l'échange d'informations

⁹ Voir l'annexe II de la directive. D'autres travaux pourraient s'intéresser aux points qui se sont révélés problématiques lors de la négociation de certains accords, comme l'atténuation de l'impact de régimes de compensation différents et les différents rangs de priorité accordés au système de garantie de l'État membre d'origine et à celui de l'État membre d'accueil dans le cadre d'une procédure de liquidation engagée dans l'État membre d'origine de la banque.

¹⁰ Même si le risque existe effectivement que «la couverture complémentaire par l'État membre d'origine» engendre une inégalité de traitement entre déposants nationaux et étrangers, les premiers jouissant d'une moins bonne protection que les seconds, une telle discrimination à l'encontre des déposants nationaux ne serait pas contraire au droit communautaire.

¹¹ D'un point de vue juridique, les dispositions en vigueur ne sauraient être interprétées en ce sens qu'un système de garantie d'un État membre d'accueil serait tenu d'accepter l'adhésion d'un établissement de crédit offrant directement ses services à partir d'un autre État membre.

entre les systèmes de garantie de l'État membre d'origine et de l'État membre d'accueil en appui des conditions d'adhésion applicables aux succursales. Une approche non réglementaire visant à améliorer la circulation des informations entre les systèmes de garantie – et notamment ceux liés par un accord de couverture complémentaire – pourrait néanmoins être envisagée, le but étant de parer à tout manque de clarté inutile dans ce domaine. La Commission soutiendrait les travaux mis en œuvre par l'EFDI en vue de l'élaboration d'un accord-cadre non contraignant, mais elle tient aussi à souligner que ces travaux ne devraient pas interférer avec ceux actuellement conduits par d'autres instances sur la problématique plus large de la gestion de crises (qui peut aussi recouvrir l'échange d'informations et faire intervenir différentes autorités, avec des missions et des compétences différentes).

2.6. Des cotisations assises sur le profil de risque

Certains systèmes de garantie assoient déjà les cotisations qu'ils exigent des établissements de crédit qu'ils ont pour membres sur le profil de risque de chacun, conformément à la recommandation du forum de stabilité financière du G-10¹². L'introduction du principe de cotisations assises sur le profil de risque pourrait représenter une amélioration bienvenue du cadre législatif existant et faciliter le transfert des cotisations d'un système de garantie à l'autre (quoique non dans le cadre d'un régime de financement *ex post*). La plupart des parties intéressées favorables à un financement *ex ante* sont aussi favorables à des cotisations assises sur le profil de risque, par souci d'équité et parce qu'un tel dispositif incite à une saine gestion, dès lors que les établissements de crédit présentant un risque moindre paient une cotisation également moindre, et inversement. Certains soulignent qu'un mode de financement axé sur le risque renforce l'efficacité des systèmes de garantie, en termes de capacité à faire face à d'éventuelles défaillances. S'il est vrai que les systèmes de garantie ont d'ores et déjà la possibilité, dans les limites de la directive, d'introduire des éléments de prise en compte du risque, une *harmonisation* impliquerait clairement de modifier celle-ci. Compte tenu de sa complexité, il ne saurait s'agir d'un projet à court terme. La Commission est néanmoins favorable à l'introduction de tels éléments de prise en compte du risque et elle recommande que l'évaluation du «risque» se fonde sur les instruments harmonisés qui existent déjà (comme ceux prévus dans les directives sur les exigences de fonds propres¹³). Les travaux préparatoires que pourraient conduire à cet égard l'EFDI et/ou le groupe de travail sur les systèmes de garantie auraient ainsi son soutien. Le résultat de ces travaux pourrait ensuite être appliqué sur une base volontaire et servir de fondement à une approche harmonisée.

2.7. Transférabilité ou remboursabilité des cotisations versées aux systèmes de garantie

Dans le débat sur la question de savoir s'il convenait de modifier la directive pour y introduire des règles relatives à la transférabilité ou à la remboursabilité des cotisations déjà versées à un système de garantie – débat éclairé par les difficultés qu'a concrètement rencontrées un groupe bancaire pour regrouper auprès d'un seul système de garantie les fonds qu'il avait versés à plusieurs –, les parties intéressées se sont montrées partagées. Certaines jugent que de telles règles sont nécessaires pour réduire la charge financière pesant sur les entreprises lors de l'adhésion à un nouveau système; d'autres insistent sur le fait que les cotisations versées aux systèmes de garantie doivent être assimilées à des «primes d'assurance» non remboursables et ajoutent que les systèmes de garantie se trouveraient affaiblis par d'éventuels retraits de fonds.

¹² http://www.fsforum.org/publications/Guidance_deposit01.pdf.

¹³ Directive 2006/48/CE (JO L 177 du 30.6.2006, p. 1) et directive 2006/49/CE (JO L 177 du 30.6.2006, p. 201).

À supposer qu'une banque décide de transférer son siège dans un autre État membre ou de regrouper ses activités sous le statut de Société européenne, la directive n'empêche pas le transfert ou le remboursement de cotisations, pas plus qu'elle ne qualifie celles-ci de «primes d'assurance». En l'absence d'harmonisation, les États membres sont donc libres de régler cette question comme bon leur semble. La Commission recommande néanmoins que toute nouvelle règle autorisant le transfert ou le remboursement des cotisations versées à un système de garantie n'affaiblisse pas celui-ci au point de compromettre son bon fonctionnement, ni ne conduise à un cumul de risques excessif. Par ailleurs, même si le droit communautaire ne l'exige actuellement pas, il semblerait utile de veiller à ce que les établissements de crédit reçoivent une information appropriée sur la question de savoir si le droit national prévoit ou non un remboursement total ou partiel.

2.8. Information des consommateurs et publicité

Les associations de consommateurs ont souligné que les déposants étaient rarement informés de l'existence de systèmes de garantie et savaient rarement quels dépôts étaient couverts et dans quelles limites. Certaines parties intéressées ont proposé de supprimer la disposition de la directive qui restreint l'usage d'informations concernant les systèmes de garantie à des fins publicitaires¹⁴. Dans la mesure où d'autres dispositions de la directive exigent déjà la fourniture d'informations «compréhensibles» sur la couverture offerte par les systèmes de garantie¹⁵ et où l'impact sur les activités transfrontalières ne serait – semble-t-il – pas très important, une modification de la directive n'apparaît pas nécessaire. Pour le moment, il semblerait plus pertinent de se concentrer sur une amélioration de l'information des consommateurs au niveau national. La Commission encourage donc les États membres à intensifier leurs efforts en la matière et elle veillera à l'application correcte des dispositions susmentionnées. Elle propose que soit conduite une étude sur les pratiques en vigueur, avec le soutien d'un groupe de travail qu'elle aura constitué.

2.9. Délai de remboursement/atténuation de l'impact sur les déposants

En vertu de l'article 1^{er}, point 3, de la directive, les autorités compétentes doivent constater l'indisponibilité des dépôts dans un délai de 21 jours suivant la défaillance de l'établissement de crédit; en vertu de l'article 10, les systèmes de garantie disposent alors de trois mois pour indemniser les déposants touchés. Ce dernier délai peut être prolongé à deux reprises (de trois mois chaque fois) dans des circonstances exceptionnelles. En une période où l'informatique permet aux systèmes de garantie de retrouver trace des déposants et de calculer les indemnités qui leur sont dues plus aisément que lorsque la directive a été adoptée, il convient néanmoins de se demander si un délai d'attente «normal» de près de quatre mois reste approprié.

La question n'a pourtant pas été soulevée durant les consultations, et on ne dispose d'aucune donnée sur les délais d'indemnisation. Aussi la Commission entend-elle conduire une étude auprès des systèmes de garantie et encourager entre eux l'échange des meilleurs pratiques sur la manière d'atténuer les effets d'une défaillance d'un établissement de crédit sur les déposants dans le cadre du droit national, par exemple par des indemnisations anticipées ou l'offre de crédits intermédiaires (sous réserve de compatibilité avec les règles européennes en matière d'aides d'État¹⁶). La Commission recherchera également s'il existe des différences d'interprétation quant au moment précis où les dépôts deviennent indisponibles.

¹⁴ Article 9, paragraphe 3.

¹⁵ À savoir l'article 6, paragraphe 2, et l'article 9, paragraphe 1.

¹⁶ Voir le document COM 2004/C 244/02.

2.10. Système de garantie paneuropéen versus systèmes de garantie régionaux

Presque toutes les parties intéressées ayant rejeté l'idée d'un système de garantie paneuropéen, il ne semble pas opportun de la creuser pour le moment. Certaines parties intéressées seraient néanmoins ouvertes à l'idée de systèmes de garantie régionaux, couvrant plusieurs États membres. Cette option pourrait intéresser les États membres dont les systèmes de garantie présentent des caractéristiques communes (comme leur mode de financement) et elle pourrait même résoudre certains problèmes d'équité des conditions de concurrence (notamment en matière de couverture et de coassurance) et garantir la transférabilité des fonds. La Commission ne voit pas d'obstacle juridique, en vertu de la directive actuelle, à la conclusion de tels accords par les États membres; de fait, ce pourrait être une solution pour les banques qui cherchent à transférer leur siège social dans un autre État membre ou à adopter le statut de Société européenne.

2.11. Obligations statistiques

Les deux rapports établis par le Centre commun de recherche ont montré qu'il était extrêmement difficile de recueillir des données sur les dépôts, même si, avec le soutien de l'EFDI, des efforts considérables ont été déployés en ce sens, et des contacts étroits noués avec les systèmes de garantie. Une poursuite de ces efforts sera nécessaire pour renforcer la disponibilité des données, de telle sorte que les futurs débats sur la politique à mener puissent s'appuyer sur de meilleures preuves empiriques. À plus long terme, on pourrait envisager de soumettre les systèmes de garantie à des obligations statistiques communes.

3. L'actuelle législation européenne sur les systèmes de garantie doit-elle être modifiée?

Du point de vue de la stabilité financière, il est primordial que les systèmes de garantie des dépôts contribuent à la bonne gestion des crises, notamment lorsque celles-ci touchent d'importants groupes bancaires transfrontaliers. Or, il se pourrait que les différences qui existent actuellement entre les systèmes de garantie, en termes de mode de financement, de niveaux de couverture et de modalités d'indemnisation des déposants, entravent la sortie rapide et efficace des crises et faillites bancaires transfrontalières. En outre, toute impression de mauvais fonctionnement des systèmes de garantie pourrait miner la confiance dans le système financier européen.

Cependant, avant de déterminer si tel est effectivement le cas et de pouvoir prendre la moindre décision d'envergure quant à l'opportunité et à la façon de revoir l'actuelle législation européenne sur les systèmes de garantie des dépôts, il convient de clarifier la répartition globale des responsabilités prudentielles et financières dans ces situations de crise, c'est-à-dire sur les accords de partage de la charge entre les États membres. Du point de vue des systèmes de garantie, une telle clarté est importante, notamment pour les raisons suivantes:

- Certains systèmes de garantie peuvent jouer un rôle important dans la gestion des crises, en apportant des liquidités supplémentaires aux établissements de crédit, seuls ou en complément d'un soutien en liquidités apporté par la banque centrale (il importe de préciser que si ces systèmes de garantie sont des institutions publiques, ils doivent respecter les règles européennes en matière d'aides d'État¹⁷).

- S'il est décidé de ne pas sauver la banque et de déclencher l'indemnisation des déposants par le système de garantie, il convient de préciser qui en prend la décision. Dans ce cas, il peut s'avérer nécessaire, dans les situations transfrontalières, de gérer la participation de différents systèmes de garantie; il est essentiel de savoir si ceux-ci seront en mesure d'absorber l'appel de fonds qui leur est lancé.

Les autorités de réglementation et de surveillance sont conscientes de ces problèmes et les ministères des finances, la BCE, les banques centrales, d'autres autorités de contrôle et la Commission poursuivent leurs travaux sur la répartition de la charge dans un certain nombre de forums.

C'est seulement après avoir clarifié les modalités de répartition de la charge que les questions à plus long terme pourront être abordées:

- (a) Objectifs des systèmes de garantie: il convient de clarifier le rôle que les systèmes de garantie doivent jouer et de préciser quel est l'équilibre à atteindre entre les objectifs de protection du consommateur proprement dits et la mesure dans laquelle les systèmes de garantie devraient contribuer à la stabilité du système financier;
- (b) Mécanismes de financement des systèmes de garantie: les systèmes de garantie sont généralement financés par les cotisations des établissements de crédit eux-mêmes, sur une base ex-ante, ex-post, ou mixte. La consultation a montré qu'une large majorité ne souhaite pas l'harmonisation des mécanismes de financement pour le moment, estimant que les coûts dépasseraient les bénéfices escomptés. Conformément à l'approche «mieux légiférer» de la Commission, l'incidence, en termes de coûts, d'une modification des mécanismes de financement a fait l'objet d'une évaluation.
- (c) Le rapport intermédiaire établi par le CCR à ce sujet a été publié¹⁸. L'annexe III en contient une brève synthèse. Les conclusions montrent qu'une harmonisation plus poussée des mécanismes de financement impliquerait une charge financière cumulée de 2,5 à 4,3 milliards d'euros¹⁹ sur une période de 10 ans pour le secteur bancaire des six États membres actuellement dotés de systèmes de garantie ex-post (voir annexe III). Les avantages que pourrait présenter un régime de financement ex ante plus harmonisé n'ont pas été évalués et sont effectivement plus difficiles à quantifier. Du point de vue de la stabilité financière, ces avantages n'apparaîtraient que si le système bancaire européen connaissait une crise de dimension transfrontalière. D'un point de vue commercial, un des avantages serait une plus grande efficacité et une égalité renforcée des conditions de concurrence. À ce stade, la Commission reconnaît que les arguments économiques n'ont pas encore été soupesés, même si, suite aux travaux en cours sur la répartition de la charge et la gestion des crises, il pourrait apparaître opportun de procéder à des modifications à plus long terme.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm.

¹⁹ Voir l'annexe III et le rapport du CCR (tableau 10) montrant les primes payables en fonction des dépôts couverts (chiffres partiellement fondés sur des estimations); les primes basées sur les dépôts éligibles (voir tableau 9) peuvent être plus élevées.

- (d) Cotisations assises sur le profil de risque: comme indiqué ci-dessus (point 2.6), la Commission est favorable aux méthodes prenant le risque en compte. Si des progrès sont réalisés en ce qui concerne les mécanismes de financement, l'harmonisation des modes de cotisation pourrait suivre;
- (e) Niveau minimal de garantie: les analyses d'impact effectuées dans ce domaine montrent que, vu les disparités dans le montant moyen des dépôts d'un État membre à l'autre, il se pourrait que les conditions de protection des dépôts ne puissent pas être réellement harmonisées par la simple fixation d'un niveau commun de garantie pour tous les pays, étant donné les fortes disparités économiques. Il ne serait envisageable de modifier le niveau minimal qu'à beaucoup plus long terme;
- (f) Utilisation des fonds des systèmes de garantie: la possibilité de recourir aux fonds des systèmes de garantie pour venir en aide aux banques par un apport de liquidités mérite un examen plus attentif, en fonction toutefois de l'avancement des travaux concernant plus largement la gestion des crises;
- (g) Coopération entre les systèmes de garantie, les autorités de surveillance, les banques centrales et les gouvernements: les travaux plus généraux sur la stabilité financière et l'évolution du contrôle pourraient déboucher sur des exigences législatives prescrivant une coopération renforcée;
- (h) Assainissement et liquidation des établissements de crédit: la directive 2001/24/CE²⁰ sera bientôt révisée par les services de la Commission. Deux points au moins sont importants en ce qui concerne les défaillances faisant intervenir les systèmes de garantie de plusieurs États membres. Ils seront pris en compte pendant le processus de révision:
- les systèmes de garantie devraient, après une défaillance, bénéficier du même accès à l'information que les autorités de surveillance afin d'être en mesure de recouvrer leurs créances; et
 - il convient de garantir l'égalité de traitement des systèmes de garantie, notamment en ce qui concerne la priorité des créances.

4. Conclusions

Il apparaît, au terme du réexamen de la directive, que la manière dont les systèmes de garantie sont réglementés au niveau européen présente des insuffisances dans un certain nombre de domaines.

La Commission estime qu'une action à court terme, ne nécessitant pas de modifier la directive en vigueur, constituerait le meilleur moyen d'apporter bon nombre d'améliorations aux systèmes de garantie et elle propose de s'attaquer sans retard aux problèmes. Ceux-ci sont exposés à la section 2 ci-dessus, et un résumé des mesures proposées pour les traiter figure à l'annexe II A.

²⁰ Directive 2001/24/CE (JO L 125 du 5.5.2001, p. 15).

Il reste à établir, de façon convaincante, s'il serait nécessaire de procéder, à plus long terme, à une modification plus radicale du cadre législatif existant et si les avantages à attendre d'une telle modification en surpasseraient le coût. La Commission reconnaît manquer actuellement d'éléments attestant que des avancées tangibles ont été réalisées sur les problèmes plus larges que pose la question du filet de sécurité et, partant, ne pas être en mesure d'entreprendre les changements qui s'imposeraient pour remédier à certaines des carences plus spécifiques et plus fondamentales de la directive. Pour ce faire, il faudrait déployer un effort législatif important en vue d'harmoniser les modalités de financement des systèmes nationaux de garantie, avec, pour le secteur bancaire d'un certain nombre d'États membres, des conséquences financières importantes et peu d'avantages apparents dans un premier temps. Toute modification législative éventuelle sera conditionnée à l'évolution des travaux en cours dans d'autres domaines liés (voir l'annexe II B) ainsi qu'à un soutien suffisant de la part des États membres et des parties intéressées et elle sera précédée d'analyses d'impact appropriées. En particulier, il serait nécessaire de dresser un tableau plus clair de la répartition des responsabilités prudentielles et, le cas échéant, de renforcer la cohérence dans les approches suivies en matière de «répartition de la charge» (pour savoir, en d'autres termes, «qui paie la facture») en cas de crise bancaire transfrontalière survenant dans l'Union européenne.

ANNEX I

Procedural issues and consultation of interested parties

This Communication is based on the following elements of the Commission's "better regulation" policy²¹:

Member States' finance ministries have been consulted in the European Banking Committee (EBC) and its predecessor, the Banking Advisory Committee (BAC). At its July 2006 meeting, the EBC endorsed a policy paper that contained most of the elements of this Communication. Member States' supervisory authorities in the Committee of European Banking Supervisors (CEBS) have provided technical advice on specific aspects of DGS and the European Central Bank (ECB) has also carried out important background work. Member States have additionally been consulted in writing and at two technical meetings of the working group on DGS in 2005 and 2006.

A public stakeholder consultation was launched in July 2005. A synthesis of the more than 40 contributions is available on the web page of the Directorate-General Internal Market and Services.²²

The Commission has conducted two quantitative studies. Firstly, work on a possible change to the minimum coverage level was carried out with the Commission's Joint Research Centre (JRC)²³, and further JRC work has subsequently been undertaken on the cost implications of changes to the funding mechanisms of DGS (the JRC's interim report is attached in Annex III).

²¹ COM(2002) 275 final.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

²³ Ibid._

ANNEX II

A. List of short-term non-regulatory actions proposed in the Communication

Survey on savings products covered under national DGS,	Commission Working Group on DGS or EFDI
Development of a non-binding 'master agreement' on topping up arrangements	EFDI
Development of a non-binding model agreement on exchange of information between DGS	EFDI
Development of common voluntary approaches to inclusion of risk based elements for DGS.	Commission Working Group on DGS or EFDI
Improvement of comprehensible information about DGS' coverage to consumers; identification of deficiencies and agreement and promotion of best practices	Commission Working Group on DGS with consultation of the banking industry
Improvement of payment delays to depositors; survey among DGS on delays and best practices	Commission working with EFDI

B. Timetable of wider Commission initiatives with implications for Deposit Guarantee Schemes

Publication of Commission Communication on DGS	Commission	Autumn 2006
Report to EBC on progress of ECB and Basel Committee liquidity projects and Commission services work	Commission services	November 2006
Impact assessment on costs of introduction of common ex ante financed schemes by MS (final report)	Commission services	End 2006
Report to EBC on crisis management cooperation with 3 rd countries and bail out rules	Commission services	March/April 2007

Report to EBC on lender of last resort arrangements	Commission services	June/July 2007
Report to EBC on further work on evolution of supervision	Commission services	October/November 2007
Report to EBC on review of re-organisation and winding up Directive	Commission services	October/November 2007
Publication of study on Insurance Guarantee Schemes in the EU analysing problems and evaluating options and their feasibility	Commission services/ external consultants	End 2007
Report to EBC on completion of Commission services liquidity work	Commission services	End 2007
Decision about follow-up to study on Insurance Guarantee Schemes	Commission	2008
Commission report to Council and EP on supervisory arrangements (under 20006/48/EC Art. 156 para 3) on the effectiveness of supervisory arrangements put in place in the CRD and any proposals for change	Commission	2012

ANNEX III

Further work carried out by the JRC on the effects of changing the funding mechanisms of EU Deposit Guarantee Schemes²⁴

DGS are usually funded by contributions from credit institutions themselves: either on a regular basis ('ex-ante'), on a case by case basis after a failure ('ex-post') or comprising both ex-ante and ex-post elements ('mixed'). Changing funding mechanisms would entail differing costs for participants. For instance, the cost for a full ex-post mechanism is close to zero (administration fees entail the only cost as long as no failure happens), while annual fees are paid in ex-ante schemes destined for the creation of a float ready to be used in the event of a crisis. At present, 19 Member States have ex-ante funded schemes while 6 Member States have ex-post schemes²⁵.

The public consultation has revealed that a clear majority does not wish to harmonise financing mechanisms now, on the grounds that this would create more costs than benefits. Those in favour of harmonisation (mainly Nordic stakeholders) believed that only harmonisation could solve the current distortion of competition where a branch competing with domestic credit institutions has to pay different DGS fees.

For this reason, the Commission has requested the JRC to conduct research into the cost impact of changing the funding mechanisms of EU DGS. The enclosed interim report provides a quantitative evaluation of the costs associated with harmonising the existing funding mechanisms of DGS. It looks at four scenarios ranging from ex-post funding to a "high" ex-ante funded coverage ratio of 0.84% of covered deposits²⁶.

The key finding of the report is that many Member States already require equal or higher contributions than those necessary to reach the coverage ratios defined in the scenarios. In order to reach the lowest ex-ante funded scenario (0.16% coverage ratio), only 9 Member States would need to increase contributions. To achieve the highest coverage ratio under the scenarios (0.84%), 14 Member States would need to increase contributions²⁷. The costs for those Member States which currently operate ex post schemes (see table) of building up a low ex-ante funded scheme based on scenario 3 (0.16% coverage ratio) would range from € 2.5 bln to € 4.3 bln²⁸ depending on the level of risk associated with the members of the scheme cumulatively over a period of 10 years.

	<i>Low coverage, low risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, medium risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, high risk adjusted fund</i>
IT	512 640 000	683 520 000	854 390 000
LU	1 670 000	22 300 000	27 880 000

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

²⁵ At this time Austria, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Slovenia and the United Kingdom have ex-post funded DGS.

²⁶ For the definition of 'covered deposits' see the report.

²⁷ Note that, due to a lack of comprehensive data from one Member State, results can be compared only among 24 Member States.

²⁸ See Annex II, p. 35 (table 10) showing premiums payable based on covered deposits (which are partly based on estimates); premiums based on eligible deposits (see table 9) may be higher.

NL	268 580 000	358 110 000	447 640 000
AT	90 820 000	268 580 000	121 100 000
SI	8 620 000	11 500 000	14 370 000
UK	170 3930 000	2 271 910 000	2 839 880 000
Total	2 586 260 000	3 615 920 000	4 305 260 000

The Commission recognises that this study does not paint a complete picture of the costs and benefits of changing the funding mechanisms. On the one hand, it does not consider the opportunity cost of the capital tied up in funds which cannot be used by banks for other purposes.

On the other hand, the study has not attempted to assess the cost impact of non-harmonisation of funding mechanisms, i.e. maintaining the *status quo*. These costs should not be neglected; the current distortion of competition whereby a branch competing with domestic banks has to pay different DGS fees would continue. The issue of compensation of contributions to DGS when credit institutions change their subsidiaries into branches would be more easily resolved if financing bases were similar across Member States.

Neither has the study given consideration to the potential benefits of changing the existing systems. The extent to which a more standardised ex ante funded system of DGS might be able to better withstand a banking crisis with cross-border implications have not been assessed and indeed are more difficult to quantify.

The results of this research show that harmonisation of funding is not impossible in financial terms, although the costs for industry would be significant in certain Member States. The key question is whether the advantages of ex-ante funded systems outweigh the costs incurred. At this point the Commission is not convinced that this is the case. Further analysis will be required on this issue.