

Systemes de protection des depôts dans les pays membres du Comité de Bâle

(Juin 1998)

Introduction

Le Comité de Bâle n'a pas publié de recommandations sur les systèmes de protection des dépôts en ce qui concerne la nécessité pour les pays de se doter de tels dispositifs ou la structure à leur donner. Cela s'explique en partie par les différences institutionnelles entre ses pays membres mais aussi parce que ses travaux ont eu principalement pour objet de créer les conditions justifiant moins une protection des dépôts. À des fins d'information mutuelle, il a néanmoins effectué, à plusieurs reprises, des enquêtes sur les mécanismes existant dans ces différents pays, qui sont résumées ci-après.

Plusieurs systèmes européens sont actuellement révisés, afin de les mettre en conformité avec la Directive de l'UE de mai 1994 relative aux systèmes de garantie des dépôts. Cette directive entraîne deux modifications principales: une certaine standardisation du montant minimal garanti (qui ne peut être inférieur à XEU 20 000, soit 90% de XEU 22 222) et une obligation faite aux succursales (mais non aux filiales) des banques de l'UE d'être couvertes par le système du pays d'origine. En conséquence, ces succursales sont normalement dispensées d'adhérer aux dispositifs applicables dans le pays d'accueil mais peuvent obtenir une couverture complémentaire si la garantie du pays d'origine est moins large. À l'inverse, pour des raisons de concurrence, leur protection du pays d'origine est limitée au plafond du pays d'accueil si celui-ci est inférieur.

I. Couverture

a) Catégories d'institutions financières

- Allemagne:** À de très rares exceptions près, toutes les banques acceptant des dépôts. Des systèmes séparés couvrent les banques commerciales (*private Kreditbanken*), les caisses d'épargne (*Sparkassen*), les centrales de virement (*Girozentralen*) et les coopératives de crédit (*Kreditgenossenschaften*) ainsi que leurs institutions centrales.
- Belgique:** Tous les établissements de crédit de droit belge ainsi que les succursales en Belgique de banques hors UE.
- Canada:** Les banques, sociétés de fiducie et sociétés de crédit hypothécaire (de droit fédéral ou provincial) sont tenues de présenter leur candidature au conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). En outre, les institutions de droit provincial doivent recevoir l'autorisation de leur Province et s'engager à ne pas exercer d'activités différant en substance de celles d'une société de fiducie ou d'une société de crédit hypothécaire de droit fédéral.
- États-Unis:** La Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) assure les banques et les caisses d'épargne et de prêt, qu'elles soient de statut fédéral ou d'État. La National Credit Union Administration (NCUA) couvre les coopératives de crédit.
- France:** Tous les établissements de crédit acceptant des dépôts. Un système regroupe les membres de l'Association française des banques (AFB). Les banques mutualistes, les coopératives et les caisses d'épargne et de prévoyance disposent d'un mécanisme d'aide mutuelle garantissant la liquidité et la solvabilité de chaque institution adhérente, jugé équivalent à un système de garantie.
- Italie:** Tous les établissements de crédit de droit italien. Deux systèmes existent actuellement, l'un étant réservé aux banques mutualistes (*banche di credito cooperativo*). Les deux couvrent obligatoirement les dépôts des banques italiennes et de l'UE et éventuellement ceux des succursales hors UE. Les succursales de

banques résidentes UE peuvent adhérer à un système italien pour compléter la protection offerte dans leur pays d'origine. Les succursales de banques non résidentes UE participent à un système italien, à moins que celui de leur pays d'origine ne soit équivalent.

- Japon:** Un système couvre les banques commerciales, les banques *shinkin*, les coopératives de crédit et les associations ouvrières de crédit. Un second est réservé aux coopératives agricoles et coopératives de pêche.
- Luxembourg:** De par la loi, tous les établissements de crédit de droit luxembourgeois et les succursales au Luxembourg de banques hors UE.
- Pays-Bas:**
- i) Établissements de crédit constitués et établis aux Pays-Bas;
 - ii) Succursales des établissements de crédit de pays tiers, sauf si le système de leur pays d'origine procure une couverture équivalente;
 - iii) Succursales des établissements de crédit d'autres États membres de l'UE, au titre d'un complément de couverture.
- Royaume-Uni:**
- i) Banques autorisées dans le cadre de la loi bancaire de 1987 et établies au Royaume-Uni, y compris leurs succursales dans l'Espace économique européen (EEE);
 - ii) Certaines banques constituées dans les autres pays de l'EEE, au titre d'un complément de couverture, pour les dépôts collectés par leurs établissements au Royaume-Uni;
 - iii) Banques constituées hors de l'EEE, pour les dépôts collectés par leurs établissements au Royaume-Uni, sauf dérogation (uniquement si les dépôts de leurs établissements au Royaume-Uni sont garantis dans leur pays d'origine par un système de niveau et d'étendue au moins équivalents).
- Suède:** Toutes les banques et sociétés d'investissement autorisées à recevoir des dépôts.
- Suisse:** Sous la pression de la profession, presque toutes les banques adhèrent à un système volontaire.

b) Nature et localisation des établissements

En Belgique, au Canada, en France, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède, les succursales (lorsqu'elles sont autorisées) et les filiales des banques étrangères sont tenues, en principe, d'adhérer au système de protection des dépôts. En Italie, une telle participation est nécessaire pour les succursales de banques UE uniquement pour compléter la protection offerte dans le pays d'origine et, pour celles des banques hors UE, si leur garantie n'est pas équivalente aux systèmes italiens. Aux États-Unis, les amendements de décembre 1991 à la loi sur les activités bancaires internationales exigent, pour collecter des dépôts de particuliers (d'un montant inférieur à USD 100 000), qu'une banque étrangère opère à travers une filiale bancaire de droit local, assujettie au système d'assurance; les succursales de banques étrangères assurées avant ces amendements sont autorisées à conserver cette couverture.

Il est pourtant fait exception à ce principe, surtout dans l'UE, où les succursales des banques originaires des autres pays membres sont couvertes par le système de leur pays d'origine. En Belgique et au Royaume-Uni, des dispenses peuvent être également accordées aux établissements étrangers bénéficiant d'une couverture équivalente dans leur pays d'origine. Au Canada, une proposition en cours d'examen pourrait rendre optionnelle l'adhésion à la SADC pour les filiales de banques étrangères ne collectant pas des dépôts de particuliers (inférieurs à CAD 150 000).

Seul le système allemand garantissant les banques commerciales offre une protection aux déposants non résidents auprès de leurs établissements à l'étranger (quel que soit le pays concerné). L'adhésion à ce système est volontaire mais quasiment nécessaire pour des raisons de concurrence.

c) Caractère obligatoire ou volontaire de l'adhésion

Sauf pour les exceptions déjà mentionnées, l'adhésion est obligatoire en Belgique, en France, en Italie, au Japon, au Luxembourg, au Royaume-Uni et en Suède. Au Canada et aux États-Unis, les banques à statut fédéral sont tenues de participer au programme fédéral, tandis que les coopératives de crédit, sociétés de fiducie et sociétés de crédit hypothécaire de droit québécois doivent appartenir au régime parallèle mis en place au Québec; aux États-Unis, si le droit fédéral exempte les institutions constituées dans un État, la plupart d'entre elles sont tenues, par le droit local, d'obtenir une assurance auprès de la FDIC (par un processus de candidature). Aux Pays-Bas, la loi prévoit un accord facultatif avec les organisations représentatives du secteur bancaire, validé par décret royal pour tous les établissements agréés; à défaut d'accord, un système obligatoire peut être instauré. Pour l'Allemagne et la Suisse, la participation est en principe volontaire, mais elle est pratiquement automatique dans le cas de l'Allemagne quand l'établissement adhère à l'institution centrale des caisses d'épargne ou des banques coopératives.

d) Nature des dépôts

À l'exception des dépôts auprès des caisses d'épargne et banques coopératives en Allemagne, les systèmes se limitent tous à la protection des déposants non bancaires, ceux-ci étant définis en termes variables. Plusieurs systèmes excluent expressément les dépôts des agents apparentés¹ ou affiliés² et les dépôts garantis, ceux effectués dans des conditions anormales, qui sont liés à la fraude ou au blanchiment ainsi que ceux qui entrent dans la définition des fonds propres de l'établissement. Au Canada, les dépôts d'échéance initiale supérieure à cinq ans ne sont pas couverts. Aux Pays-Bas, le «créancier» est défini en termes assez larges: toute personne physique ou morale (petite entreprise, société en nom collectif ou groupement et entité étrangère comparable) peut présenter une demande d'indemnisation; que les créances soient de nature privée ou commerciale est sans importance.

e) Monnaie de libellé

Les dépôts en devises sont couverts en Allemagne, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Suède et en Suisse, mais expressément exclus en Belgique, au Canada, en France, au Japon et au Royaume-Uni. Il convient cependant de noter que, en application de la Directive de l'UE et des accords internationaux, toutes les monnaies de l'Espace économique européen, Écu/euro compris, doivent être traitées à l'égal de la monnaie nationale.

f) Pays de résidence du déposant

Dans aucun pays du G 10 une distinction n'est établie selon ce critère.

g) Taille des dépôts

À l'exception de l'Allemagne, tous les pays ont fixé un plafond de garantie: Belgique: XEU 15 000 jusqu'au 31 décembre 1999 (XEU 20 000 après cette date); Canada: CAD 60 000 par établissement adhérent; États-Unis: USD 100 000; France: FRF 400 000; Italie: ITL 200 millions; Japon: JPY 10 millions; Luxembourg: XEU 15 000 jusqu'au 31 décembre 1999 (XEU 20 000 après cette date); Pays-Bas: XEU 20 000; Royaume-Uni: GBP 20 000 ou XEU 22 222; Suède: SEK 250 000; Suisse: CHF 30 000 par déposant. Au Luxembourg et au Royaume-Uni, l'indemnisation est limitée à 90% du dépôt assuré.

Le système appliqué par les banques commerciales d'Allemagne offre une protection pratiquement intégrale aux dépôts des agents non bancaires, le maximum par client étant généralement défini à 30% des exigibilités d'un établissement, et celui des institutions centrales de paiement fonctionne

¹ Dépôts des administrateurs, vérificateurs et dirigeants (ainsi que leurs familles proches) de l'institution insolvable.

² Dépôts des sociétés du même groupe.

pratiquement de la même manière. Les institutions centrales des caisses d'épargne et des banques coopératives garantissent avant tout la solvabilité de leurs adhérents et fournissent donc une protection indirecte intégrale.

II. Gestion et fonctionnement

En ce qui concerne les responsabilités et pouvoirs de contrôle, l'organisme d'assurance des dépôts laisse la majeure partie des fonctions de réglementation et d'inspection à des instances séparées au Canada et au Japon, tandis que la FDIC, aux États-Unis, possède de larges pouvoirs d'inspection, de réglementation et, si nécessaire, d'exclusion. En Allemagne, les associations bancaires gérant les divers systèmes disposent d'un pouvoir d'audit. L'Institut de réescompte et de garantie de Belgique et le Bureau de garantie des dépôts de Suède, qui gèrent les sommes collectées, collaborent avec l'autorité de contrôle bancaire en matière d'échange d'informations. Dans chacun de ces pays, les organismes sont disposés à coopérer activement avec les principales autorités prudentielles pour empêcher que les banques ne soient contraintes à la liquidation. Les fonds d'assurance ont également la possibilité d'acquérir des actifs auprès des institutions membres, ou de leur consentir des prêts, pour faciliter les fusions, ou, tout simplement, réduire le risque d'une fermeture et, par suite, de pertes pour eux-mêmes.

Aux Pays-Bas, le système est géré par la banque centrale, mais les institutions adhérentes sont représentées au sein d'un conseil consultatif. Au Royaume-Uni, l'administration est du ressort du Deposit Protection Board, qui comporte des représentants de la Banque d'Angleterre et des établissements participants. En France et en Suisse, les systèmes sont administrés par les associations bancaires professionnelles et, au Luxembourg, par une association à but non lucratif (Association pour la garantie des dépôts, Luxembourg, AGDL), dont le conseil est élu par les établissements de crédit adhérents. En Italie, les systèmes de protection des dépôts sont des sociétés de droit privé, mais la loi bancaire stipule que la Banca d'Italia approuve leurs statuts, régleme les procédures de remboursement, autorise les interventions, etc.

III. Financement

a) Ressources

Dans six pays (Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, Japon et Suède), le fonds est alimenté par contributions régulières. En dehors du Canada, où une modification du taux de la prime requiert une décision du gouverneur en conseil, et au Japon, où elle nécessite soit l'approbation du ministre des Finances, soit un amendement à l'ordonnance gouvernementale, les cotisations peuvent être réduites ou augmentées selon les besoins. En Belgique, depuis la fusion des deux précédents fonds (1995), l'État fournit une garantie de BEF 3 milliards pour couvrir toute défaillance éventuelle d'un établissement de crédit public ou privatisé avant activation des ressources du fonds.

Dans les six autres systèmes (France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suisse), les ressources sont apportées par les banques adhérentes en fonction des besoins. Aux Pays-Bas, la banque centrale fournit un crédit-relais si la somme requise au cours d'une année civile dépasse une certaine proportion des ressources du système bancaire ou d'un quelconque établissement. En Suisse, l'Association suisse des banquiers peut préfinancer les demandes d'indemnisation des déposants pour accélérer le règlement. Au Royaume-Uni, un capital initial de GBP 5-6 millions a été constitué en 1982 par tous les établissements participants; toute nouvelle institution agréée par la Banque d'Angleterre et admise au système de garantie doit verser une contribution initiale.

Dans huit pays, il est prévu de collecter des ressources supplémentaires, si besoin est, auprès de la banque centrale, d'un autre organisme officiel ou par emprunt. Les pays qui font exception sont l'Allemagne, la France, l'Italie et la Suisse, où le système repose sur la solidarité au sein de la profession.

b) Assiette des contributions

Dans dix pays (Allemagne et Suisse faisant en partie exception), la prime ou contribution est globalement calculée sur l'encours des dépôts assurés, quelquefois (Canada, Royaume-Uni et Suisse, par exemple) avec un seuil minimal et/ou maximal. Au Canada, tous les participants cotisent au même taux, mais la législation vient d'être modifiée pour permettre à la SADC d'élaborer des primes différenciées selon le classement des établissements, méthode qui s'applique également, dans une certaine mesure, aux États-Unis et en Suède.

En Allemagne, les versements des caisses d'épargne et des banques coopératives sont établis en rapport avec les créances sur la clientèle et ceux des banques commerciales (*private Kreditbanken*) avec les dépôts assurés. En Suisse, les primes sont en grande partie proportionnelles au total du bilan, mais elles reflètent aussi le résultat net avant impôts.

