Système européen de garantie des dépôts

2015/0270(COD) - 20/04/2016 - Banque centrale européenne: avis, orientation, rapport

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE (BCE) sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 806/2014 afin détablir un système européen dassurance des dépôts (SEAD).

1) Dune manière générale, la BCE :

- partage lapproche de la Commission selon laquelle un système unique de protection des dépôts constitue le troisième pilier indispensable à la constitution de lunion bancaire, qui est nécessaire pour renforcer la protection des déposants et soutenir la stabilité financière et, ainsi, contribuer à la consolidation de lUnion économique et monétaire (UEM) ;
- salue la mise en place, par le règlement proposé, dun processus progressif visant à renforcer lassurance mutuelle des SGD participants, afin daboutir à un système uniforme de garantie des dépôts desserrant le lien entre les banques et les émetteurs souverains de leur pays ;
- se félicite que le règlement proposé permette de définir une feuille de route claire ainsi quun calendrier avec des étapes précises et limitées conduisant à ladoption dun SEAD à part entière.

La BCE soutient également toutes les mesures supplémentaires de réduction des risques dans le secteur bancaire, en plus de la création du SEAD, préconisées par la Commission dans sa communication intitulée «Vers lachèvement de lunion bancaire». Dans ce contexte, elle souligne limportance de mettre en uvre intégralement et en temps voulu la directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil, ce qui est une condition préalable indispensable à létablissement du SEAD.

La BCE estime quune solution faisant dépendre le passage dune phase du SEAD à la suivante des progrès réalisés en matière de réduction des risques pourrait engendrer des retards. En cas de soutien à une telle introduction progressive et conditionnelle du SEAD, elle recommande que toute étape clé en matière de réduction des risques soit préalablement définie avec précision, objectivement vérifiable, concrètement réalisable et juridiquement liée aux transitions entre les phases du SEAD proposé. Pour éviter que la mise en place du SEAD ne soit indéfiniment repoussée, la liste des étapes clés devrait comprendre les éléments indispensables à la consolidation de lunion bancaire.

2) La BCE a également formulé un certain nombre dobservations spécifiques portant, entre autres, sur les points suivants :

Objectif du règlement proposé : la BCE estime nécessaire de clarifier de façon expresse le fait que le SEAD a également pour objectif dassurer le plus haut niveau possible de protection des déposants dans lensemble des États membres de lunion bancaire.

Champ dapplication du SEAD : la BCE se félicite que le règlement proposé recommande quil sapplique à tous les SGD officiellement reconnus dans les États membres participant à lunion bancaire, conformément à la directive 2014/49/UE. Toutefois, tous les établissements de crédit ayant accès aux ressources du SEAD doivent faire lobjet dune réglementation et dune surveillance prudentielle sur la base du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil. Cette approche est totalement conforme à la recommandation du rapport des cinq présidents, selon laquelle le champ dapplication du SEAD devrait coïncider avec celui du MSU et les redevances déterminées sur la base dune analyse des risques devraient être versées par toutes les banques participantes des États membres.

Gouvernance du SEAD : la BCE approuve ladministration future du SEAD par le Conseil de résolution unique (CRU). Elle souligne toutefois que les ressources du Fonds de résolution unique (FRU) et du fonds dassurance des dépôts (FAD) devraient être clairement affectées à leurs objectifs respectifs, dans le but déviter le risque que les ressources affectées à la protection des dépôts soient mélangées et potentiellement «consommées» à des fins de résolution.

Réduction des coûts de liquidation et contrôle du recours au SEAD : les autorités chargées de la liquidation devraient tendre vers lobjectif général de réduction des coûts de liquidation, garantissant ainsi que les pertes afférentes aux dépôts garantis et, par conséquent aux SGD, restent limitées. Dans ce but, les autorités chargées de la liquidation devraient être autorisées à dissocier le portefeuille de dépôts garantis ainsi que certains autres actifs de létablissement de crédit défaillant et à les céder à un acquéreur du secteur privé.

De même, la BCE juge important que le CRU ait la faculté dexercer un certain contrôle sur le processus national de liquidation. Ainsi, le CRU devrait avoir voix au chapitre lors de la procédure de liquidation en cas de besoin probable des ressources du SEAD.

Contributions pondérées en fonction des risques : la BCE soutient le fait que le règlement proposé introduise une méthode de calcul des contributions pondérées en fonction des risques, dans lensemble de lunion bancaire, à partir de la phase de coassurance, et quil confie au CRU le rôle de déterminer le niveau de contribution de chaque établissement de crédit par rapport à tous les autres établissements de crédit participants.

La BCE estime toutefois quil faudra examiner la question de savoir si et dans quelle mesure il convient que lapproche fondée sur les risques, utilisée pour déterminer le niveau des contributions, reflète également la probabilité de recours à la garantie des dépôts pour un établissement de crédit, et plus particulièrement, la probabilité quil faille le mettre en liquidation plutôt que le soumettre à une procédure de résolution.

Utilisation des ressources : la BCE est favorable à la disposition du règlement proposé requérant dutiliser les ressources, non seulement pour les remboursements, mais aussi pour les cas de résolution survenant lors dune des trois phases du SEAD. Cependant, le règlement proposé devrait expressément examiner léventualité dune garantie, par le SEAD, des dépôts dont le solde excède 100.000 EUR, qui bénéficient dune protection temporaire de trois à douze mois conformément à la législation de lÉtat membre concerné.

Obligation du SEAD vis-à-vis des SGD lors des phases dassurance partielle et dassurance intégrale : la BCE estime que lors de la phase dassurance intégrale, le règlement proposé devrait clairement prévoir lobligation juridique, pour le SEAD ou le FAD, de satisfaire à tous les besoins en ressources liés aux demandes des déposants consécutives à un événement notifié par un SGD national. La même obligation juridique, bien que limitée à la partie spécifique coassurée, devrait également sappliquer aux obligations du SEAD vis-à-vis des SGD lors de la phase de coassurance.

Il conviendrait également de réduire le délai nécessaire au CRU pour prendre une décision sur les moyens financiers disponibles, étant donné que les SGD sont tenus dindemniser les déposants dans un délai de sept jours ouvrables.

Exclusion de la couverture par le SEAD : la BCE se félicite que le règlement proposé comporte des garde-fous, visant à garantir que tous les SGD sacquittent de leurs obligations. Dans le but de renforcer la sécurité juridique, les violations sanctionnées par une exclusion dun SGD participant de la couverture du SEAD devraient être définies de façon plus précise. Dautres sanctions, telles que le paiement de pénalités, pourraient être envisagées en cas de violation moins importante. De plus, lorsquune exclusion est décidée, il conviendrait de mettre en place un mécanisme adéquat pour garantir que lobjectif premier, consistant à assurer la meilleure protection de tous les dépôts garantis, est rempli à tout moment. La BCE suggère plusieurs solutions dans ce contexte.

Dispositifs de soutien : la BCE estime que la mise en place pour le SEAD, au plus tard à la phase dassurance intégrale, dun dispositif de soutien commun public, neutre du point de vue budgétaire, est nécessaire pour assurer un niveau uniformément élevé de confiance dans la protection des dépôts en toutes circonstances. Or, le règlement proposé ne prévoit pas un tel dispositif.