



ASSURANCE DES DÉPÔTS BANCAIRES DURANT L'ACCESSION À L'UE

NIKOLAY NENOVSKY *

KALINA DIMITROVA **

La reprise de l'intermédiation bancaire en Europe Centrale et Orientale au début des années 1990 a été suivie par la mise en place de systèmes d'assurance des dépôts bancaires modernes. En premier lieu, cette modernisation a été imposée par l'importance particulière de la stabilité financière dans les pays ayant subi des crises bancaires qui ont provoqué une perte considérable de revenus et de confiance dans le système bancaire (voir Tang *et al.*, 2000 ; Enoch *et al.*, 2002). Ces crises étaient le résultat d'un ensemble de causes associées tant aux caractéristiques de la dynamique de transition en général qu'au rôle de l'intermédiation bancaire dans la pratique de l'accumulation de pertes (liée aux processus profonds de l'accumulation et de la distribution de la richesse). Un facteur essentiel contribuant aux crises était la contradiction entre les politiques monétaire et budgétaire discrétionnaires, d'une part, et la faiblesse de la réglementation bancaire, d'autre part. La mise en place de nouveaux régimes d'assurance des dépôts bancaires s'explique également par l'intégration à l'UE et les exigences en matière d'harmonisation (directive 91/19 CE du 30 mai 1994).

Les problèmes communs de l'assurance des dépôts bancaires (aléa moral, sélection adverse, problèmes d'agences, compatibilité des incitations, coût de l'intermédiation)¹ prennent une signification particulière dans les pays candidats à l'accession. Il est particulièrement intéressant

* Banque nationale de Bulgarie, Sofia University of National and World Economy et LEO, Université d'Orléans.

** Banque nationale de Bulgarie.

Nous souhaitons remercier DI Funds en Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovénie et Bulgarie pour leurs informations actualisées, ainsi que Anne Lavigne, Adrian Pop et Darina Koleva pour leurs commentaires et suggestions.

d'étudier les pratiques en matière d'assurance des dépôts bancaires dans les pays candidats du point de vue de leur impact potentiel sur la zone euro après leur intégration future.

Dans cette étude, nous nous fixons comme tâche d'effectuer une comparaison de base entre les régimes d'assurance des dépôts bancaires de 10 pays candidats (Bulgarie, République Tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie), en recherchant des caractéristiques communes et spécifiques, en évaluant le niveau actuel d'harmonisation avec l'UE et les développements futurs. Parallèlement, nous nous efforcerons de répondre à deux questions : 1- la question de savoir s'il y a effectivement une sur-assurance des dépôts bancaires dans les pays candidats et 2- quel serait l'impact de la garantie des dépôts bancaires dans ces pays sur le système de l'euro ?

Notre hypothèse consiste à dire que le processus d'harmonisation nominale mécanique des régimes d'assurance des dépôts bancaires hors du contexte des conditions réelles des économies et des systèmes bancaires, pourrait coûter cher à l'UE. La sur-assurance nominale et réelle pourrait aboutir à un niveau de risque général accru dans le système financier, se traduisant par une plus faible efficacité de l'intermédiation bancaire et, dans l'ensemble, par des disproportions plus grandes dans la zone euro.

2

Dans la première partie, nous commencerons par présenter une étude détaillée des caractéristiques des régimes d'assurance des dépôts bancaires dans les pays candidats à l'accession sur la base de leur législation et d'une enquête². Dans la partie suivante, nous expliquerons pourquoi, à notre avis, les dépôts bancaires dans les pays candidats sont sur-assurés, à l'aide de preuves en termes nominaux et réels ainsi que dans le futur développement de l'assurance des dépôts bancaires dans le cadre du processus d'intégration à l'UE. De plus, nous étudierons la sur-assurance dans le contexte du développement et du contrôle du système bancaire. Dans la troisième partie, nous marquons certains des canaux possibles à travers lesquels cette sur-assurance pourrait influencer le système financier dans la zone euro.

ASSURANCE DES DÉPÔTS BANCAIRES DANS LES PAYS CANDIDATS - DESCRIPTION DES PRATIQUES

Comme nous l'avons déjà mentionné, les pays candidats ont remplacé la pratique implicite d'assurance des dépôts bancaires (héritée du système d'économie planifiée) par le système explicite au milieu des années 1990. L'ancien système d'assurance des dépôts bancaires était caractérisé par l'absence de cadre formel (la loi de la Banque centrale, la loi bancaire...) malgré la protection *de facto* des dépôts bancaires



fournie par l'État. Étant donné que la plupart des pays candidats ont expérimenté des crises bancaires et un manque de crédibilité durant la phase de transition, ils ont été fortement encouragés - par une exigence de l'UE - à introduire des régimes d'assurance offrant un mécanisme fiable de garantie des dépôts bancaires. C'est pourquoi la mise en place du nouveau système dans la plupart de ces pays suit la directive 94/19/CE du 30 mai 1994, qui entend harmoniser les pratiques en matière d'assurance des dépôts bancaires dans l'UE (CE, 1994).

Parmi ces pays, la Hongrie et la République Tchèque sont les premières à avoir introduit l'assurance *explicite* des dépôts bancaires (en 1993 et 1994 respectivement) en ligne avec la dynamique de leurs processus de transition et en réponse au développement de leur secteur bancaire³. La plupart des autres pays candidats ont établi la nouvelle pratique en matière d'assurance des dépôts bancaires en 1995 et 1996, peu après l'approbation de la directive de l'UE, avec une volonté de fournir une protection explicite des dépôts bancaires dans leurs secteurs bancaires fragiles. Certains pays candidats ont subi des crises bancaires, comme la Lituanie, tandis que d'autres comme la Pologne, la Slovaquie, la Roumanie ont simplement pris des mesures destinées à encourager l'intermédiation bancaire et des précautions contre l'éventualité des paniques bancaires dans le cadre de la restructuration bancaire de grande ampleur. En considérant la situation différemment, l'établissement du régime explicite d'assurance des dépôts bancaires à cette période pourrait être interprété à la lumière de leur engagement vis-à-vis du processus d'intégration à l'UE. L'Estonie rejoint le groupe en 1998 après le crack boursier et la restructuration bancaire. Quant à la Slovénie, elle est la dernière à avoir introduit le régime de garantie des dépôts bancaires en 2001 en raison de son retard dans le processus de privatisation bancaire et de la faible part de participations étrangères dans le système bancaire⁴.

Dans une large mesure, la directive UE *prédétermine* la conception des régimes d'assurance des dépôts bancaires dans les pays qui négocient leur accession à l'UE et qui répondent en principe aux exigences de l'UE. Malgré la tendance vers l'harmonisation des cadres légaux, de nombreux pays diffèrent toujours dans la façon dont ils traitent les dépôts individuels contre les dépôts des entreprises, dans la façon dont ils considèrent la coassurance, les primes de risque, la portée de la couverture et les caractéristiques institutionnelles (l'existence d'un organe spécial chargé de gérer le régime, son statut légal et l'étendue de ses pouvoirs, la manière dont les fonds de protection des dépôts bancaires sont levés et gérés). Toutes ces caractéristiques devraient être considérées comme étant spécifiques aux pays, bien que le processus d'intégration à l'UE ne doive en principe leur laisser aucune marge de manœuvre, à l'exception des contributions des établissements de crédit jusqu'à présent, qui sont

plus ou moins déterminées par le volume et les caractéristiques du processus de création des dépôts et la stabilité bancaire.

Hormis une durée de mise en place relativement courte, l'assurance des dépôts bancaires dans les pays candidats présente d'autres similarités. Une caractéristique commune est un *organe spécial* chargé de la gestion du régime d'assurance. La Slovénie est un cas à part, où le régime est géré par la Banque centrale. Tous les autres régimes d'assurance des dépôts bancaires sont identifiés à un fonds permanent géré par une entité légale, dont l'administration pourrait être soit mixte (privée et publique), soit uniquement publique (Slovénie et Lettonie). Les administrations mixtes ou conjointes sont habituellement gérées par des agences privées ou non-gouvernementales, dont les pouvoirs sont limités, c'est-à-dire que leurs décisions requièrent l'approbation préalable de la Banque centrale. La gestion du fonds de garantie des dépôts bancaires en Lettonie est assurée par la Commission des finances et des marchés des capitaux sous le contrôle du ministère des Finances.

Une particularité commune des régimes d'assurance des dépôts bancaires dans tous les pays candidats est qu'ils sont tous *obligatoires* et qu'ils couvrent aussi bien les établissements de crédit dans le pays que les filiales des établissements de crédit étrangers situées sur leur territoire. Les régimes d'assurance simples n'offrent une garantie des dépôts bancaires que pour les banques de dépôts (Bulgarie, Pologne, Slovénie, Roumanie, Slovaquie, République Tchèque et Estonie⁵), tandis que d'autres systèmes plus sophistiqués étendent la portée de cette garantie aux caisses de crédit mutuel et aux associations d'épargne et de crédit (Lituanie, Lettonie, Hongrie). Le régime national d'assurance des dépôts bancaires couvre aussi les filiales de banques étrangères situées sur son territoire si le pays d'origine de la banque étrangère ne fournit pas une protection des dépôts adéquate en termes d'étendue et de taille. Outre l'assurance des dépôts bancaires obligatoire, certains pays fournissent une assurance *additionnelle*. En République Tchèque par exemple, les filiales de banques étrangères peuvent souscrire une assurance supplémentaire dans le cadre d'un contrat avec le Fonds si le régime d'assurance des dépôts bancaires auquel elles appartiennent ne fournit pas le même niveau et la même étendue de protection. En Pologne, il existe un système contractuel qui étend la couverture de la garantie au-delà du minimum fixé dans le cadre du régime obligatoire. Tous les sujets, règles, droits et obligations sont définis dans l'accord sur l'établissement du fonds de garantie contractuel. De même, en Slovaquie, les banques peuvent assurer leurs dépôts au-delà et au-dessus du niveau légal de protection des dépôts en souscrivant une assurance auprès d'une entité légale habilitée par le ministère à effectuer de telles opérations.

En ce qui concerne les différents *types de dépôts* couverts par les



régimes de garantie, la plupart des systèmes comprennent les dépôts des personnes physiques et morales (résidents et non-résidents) en monnaie nationale et étrangère. En ce qui concerne les déposants, la Roumanie est la seule exception où seuls les dépôts bancaires des personnes physiques sont protégés, tandis qu'en Estonie, Slovaquie et Pologne, il existe un traitement spécial selon différents déposants privés. Hormis les entités finalement exclues des dépôts protégés dans la directive UE, l'ensemble des 10 pays candidats à l'accession préfère pratiquement garder l'étendue de la couverture limitée et exclue de cette couverture les dépôts des institutions financières, assureurs, fonds de pension et d'assurance, fonds de privatisation, gouvernement et institutions gouvernementales, municipalités et autres.

Les obligations des établissements de crédit par déposant sont définies en termes de *seuil de couverture*, qui varie entre les pays candidats (voir tableau n° 1). De manière logique, les pays qui sont les plus avancés dans leur processus de négociation avec l'UE offrent des seuils de couverture plus élevés, comme la République Tchèque, la Slovaquie, la Slovaquie, la Pologne et la Hongrie⁶. Du côté des pays avec des seuils de couverture bas, on trouve l'Estonie, la Roumanie⁷, la Lettonie et la Bulgarie. En ce qui concerne les questions de *coassurance*, étant donné que la directive laisse toute latitude aux États membres de l'UE de décider d'adopter ou non la coassurance, on trouve un nombre égal de pays candidats ayant choisi de maintenir ou d'éliminer leurs régimes existants de coassurance en 2002. En Lituanie, le système de couverture est défini de la manière suivante : 100 % des dépôts jusqu'à 3 000 € avec un établissement de crédit par déposant et 90 % des dépôts de 3 000 à 13 033 €. En Pologne, le régime prévoit 100 % des dépôts jusqu'à 1 000 € et 90 % pour les montants dépassant ce seuil jusqu'à 18 000 €, à la fin de 2002. En Hongrie, les deux seuils sont : 100 % des dépôts jusqu'à 4 242 € et 90 % du montant dépassant ce seuil jusqu'à 12 726 €. L'Estonie couvre uniquement 90 % des dépôts assurés jusqu'à 2 556 € et la République Tchèque pas plus de 25 000 €.

Les *contributions* perçues pour les fonds d'assurance des dépôts bancaires sont variées en termes de type et de volume. Il existe des primes annuelles obligatoires payées par les banques commerciales, mais hormis ces primes, on trouve habituellement des primes d'entrée (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Roumanie et Slovaquie), et dans certaines circonstances particulières, des primes spéciales sont perçues également (Slovaquie et Roumanie). La contribution *initiale* est habituellement due peu après l'ouverture d'un nouvel établissement de crédit et elle est équivalente, soit à un pourcentage du capital enregistré (Bulgarie, Hongrie et Roumanie), soit à un montant nominal (Estonie, Lettonie et Slovaquie). Il est intéressant de noter qu'en Slovaquie, la Banque

Tableau n° 1
Caractéristiques de base de l'assurance des dépôts bancaires dans les pays candidats

Pays	Type explicite = 1 implicite = 0	Date de promul- gation	Devises (oui=1 non=0)	Seuil de couver- ture (EUR)	Coassu- rance oui=1 non=0	Fonds permanent financé=1 non financé calcul =0	Prime ou base de calcul	Primes annuelles (% de la base)	Primes corrigées selon les risques oui=1 non=0	Source de finance- ments privée=1 mixte=2 officielle =3	Gestion privée=1 mixte=2 officielle =3	Affiliation obliga- toire=1 volon- taire=0
Bulgarie	1	1995	1	7 669	0	1	Dépôts assurés	la contribution d'entrée est égale à 1 % du capital social de la banque, mais ne peut pas être inférieure à 100 000 BGN (51 129 EUR) ; la prime annuelle s'élève à 0,5 % du montant total de la base des dépôts pour l'année précédente	0	2	2	1
République Tchèque	1	1994	1	25000	1	1	Dépôts assurés	prime annuelle pour les banques - 0,1 % du volume moyen des dépôts assurés de l'année précédente et 0,05 % pour la création de banques d'épargne	0	1	2	1
Estonie	1	1998	1	2 556	1	1	Dépôts assurés	droit d'entrée est égal à 50 000 (3 195 EUR) ; primes trimestrielles jusqu'à 0,125 % (0,07 % actuel) des dépôts assurés	0	2	2	1
Hongrie	1	1993	1	12726	1	1	Dépôts assurés	droit d'entrée - 0,5 % du capital social ; la prime annuelle peut aller jusqu'à 0,2 % du montant total des dépôts assurés	1	2	2	1
Lettonie	1	1998	1	4 920	0	1	Dépôts assurés	droit d'entrée - 50 000 LVL (81 994 EUR) pour les banques et 100 LVL (164 EUR) pour les caisses de crédit mutuel ; les primes trimestrielles sont égales à 0,05 % des dépôts assurés	0	2	3	1

ASSURANCE DES DÉPÔTS BANCAIRES DURANT L'ACCESSION À L'UE

Lituanie	1	1996	1	13033	1	1	Dépôts assurés	prime annuelle de 0,45 % des dépôts assurés pour les banques et les départements des banques étrangères, et 0,2 % pour les caisses de crédit mutuel	0	1	2	1
Pologne	1	1995	1	18000	1	1	Dépôts et actifs corrigés selon les risques	prime annuelle de 0,4 % de l'actif total du bilan et de l'actif pondéré selon les risques	0	2	2	1
Roumanie	1	1996	1	3 156	0	1	Dépôts assurés	droit d'entrée - 0,1 % du capital légal d'une banque ; prime annuelle de 0,8 % du total des dépôts des ménages, et une prime spéciale de 1,6 % du total des dépôts des ménages pour les banques effectuant des opérations plus risquées.	1	2	2	1
Slovaquie	1	1996	1	20000	0	1	Dépôts assurés	droit d'entrée de 1 000 000 SKK (23 923 EUR) pour les banques et 100 000 000 SKK (2 392 344 EUR) pour la banque centrale, primes trimestrielles de 0,1 % à 0,75 % du montant des dépôts assurés du précédent trimestre, et une prime exceptionnelle allant de 0,1 % à 1,0 % du montant des dépôts assurés du trimestre précédent.	0	2	2	1
Slovénie	1	2001	1	18250	0	0	Dépôts assurés	dettes annuelles de 3,2 % des dépôts garantis détenus auprès de la banque individuelle	0	1	3	1

Remarque : toutes les données sont valides à la fin de 2002. La couverture maximum et les droits d'entrée sont calculés sur la base du taux de change à la fin de 2002.
Source : Législation nationale, rapports annuels des fonds nationaux d'assurance des dépôts bancaires et études. La structure du tableau et le contenu des indicateurs suivent celui développé par Demirgüç-Kunt et Sobaci (2000).

centrale participe au régime d'assurance des dépôts bancaires par une prime d'entrée, et qu'en Lettonie, ce sont à la fois le budget et la Banque centrale qui interviennent.

L'importance des *primes annuelles* (certaines d'entre elles étant perçues sur une base trimestrielle) dépend du volume des dépôts assurés dans la mesure où elles représentent un pourcentage de la base de contribution ou de la prime. Parmi les pays, dont le pourcentage de prime annuelle est le plus élevé, citons la Bulgarie (0,5 % du montant total de la base de dépôt pour l'année précédente, le Fonds pouvant augmenter ce pourcentage, lequel ne peut cependant dépasser 1,5 % de la base de dépôt), la Roumanie (0,8 % du total des dépôts des ménages), tandis qu'en Slovaquie, la prime trimestrielle peut varier de 0,1 % à 0,75 %. En République Tchèque et en Lituanie, les primes annuelles varient en fonction des différents établissements de crédit. En Hongrie, la prime annuelle maximum de 0,2 % des dépôts assurés n'a jamais été perçue. En réalité, les primes sont différenciées en fonction du volume des dépôts : 0,05 % pour les dépôts jusqu'à 4 242 €, 0,03 % pour les dépôts entre 4 242 et 25 452 €, et 0,005 % pour les dépôts supérieurs à 25 452 €. La prime annuelle maximum en Pologne s'élève à 0,4 % et, au 1^{er} janvier 2001, elle fût réduite de 50 %. Le montant de la réduction est financé par la Banque centrale. Enfin, en Slovénie, les obligations annuelles maximum payables par une banque individuelle s'élèvent à 3,2 % des dépôts garantis, détenus auprès de la banque individuelle. Le plus généralement, la base de contribution intègre uniquement les dépôts assurés, mais dans le cas de la Pologne, elle comprend également les actifs corrigés selon le risque.

Peu d'attention a été portée sur la lutte contre l'aléa moral à travers les *primes ajoutées au risque* ; seuls deux pays candidats parmi les 10 les pratiquent. En Hongrie, le système d'augmentation des primes est relativement simple. Il est basé sur le ratio d'adéquation des fonds propres et son maximum légal est de 0,3 % de la base de paiement de la prime. Le système de prime *ajoutée* aux risques en Roumanie offre une prime spéciale de 1,6 % du total des dépôts des ménages pour les banques opérant des opérations à risque plus élevé. La prime *exceptionnelle* en Slovaquie, située dans une fourchette entre 0,1 % et 1,0 %, est due aux dates spécifiées par le Fonds.

Comme nous l'avons déjà mentionné, il existe un organe spécial responsable de la gestion du fonds d'assurance des dépôts bancaires, à l'exception unique de la Slovénie. Toutes ces institutions sont prévues explicitement par la loi et leurs fonctions sont décrites dans leurs statuts. Les principales tâches de toutes les institutions de garantie des dépôts consistent à déterminer et percevoir les primes, à investir leurs actifs et à assurer le paiement du montant garanti des dépôts. Étant donné que le

remboursement des dépôts est habituellement provoqué par une déclaration d'insolvabilité de la banque, les Fonds ont des *fonctions additionnelles* et des pouvoirs octroyés par la loi en matière de faillite bancaire. Le Fonds polonais a une deuxième fonction explicite, en plus de l'assurance des dépôts bancaires, qui se situe dans le contexte de la prévention des faillites bancaires. Dans l'exécution de sa mission, le Fonds peut, sans limitation, octroyer aux entités couvertes par le système de garantie des dépôts, des prêts, garanties ou cautions à des conditions plus avantageuses que celles généralement consenties par les banques. L'assistance financière est fournie à partir d'un fonds d'assistance spécial, doté d'un montant minimum de 6 000 000 €, et d'un fonds de restructuration excédant 2 000 000 €, qui s'étend aux banques confrontées à des problèmes de solvabilité et aux banques faisant l'acquisition (ou opérant la restructuration) de celles qui font face à des problèmes de solvabilité. Afin d'améliorer la fiabilité et la stabilité du secteur financier, le Fonds en Hongrie peut s'engager sur d'autres plans, tels que l'octroi de crédits, de prêts à court terme ou subordonnés, l'acquisition d'une participation dans un établissement de crédit, la fourniture d'une couverture pour le transfert de dépôts d'actions contre un gage ou une garantie adéquate.

La gestion des fonds d'assurance des dépôts bancaires suppose des *activités d'investissement* de l'argent recueilli sur la base des contributions des banques. Les possibilités de placement sont limitées par la loi, une grande partie des ressources étant le plus souvent investie dans des obligations d'État. En Lituanie, le Fonds ne peut investir que dans des obligations d'État (uniquement des obligations à court terme en République Tchèque et en Slovaquie) et les Banques centrales des pays admis par le Conseil du Fonds, tandis que la Lettonie admet les investissements dans des obligations émises par les gouvernements centraux des États membres de l'UE, dont la notation n'est pas inférieure à celle de la Lettonie. Hormis le placement d'argent sur des dépôts auprès d'établissements de crédit et sur des obligations du Trésor des États membres de l'UE, auxquelles des notations financières sont affectées, le fonds destiné au remboursement des dépôts en Estonie peut acheter des obligations ou d'autres titres de créance cotés en Bourse dans les pays membres de l'UE, et dont l'émetteur est crédité d'une notation financière par une agence de notation reconnue au niveau international, désignée par une résolution du conseil de surveillance du Fonds. En Bulgarie, le Fonds peut déposer de l'argent auprès de la Banque centrale et détenir des dépôts à court terme auprès de banques commerciales, qui sont des intermédiaires autorisés des obligations d'État. Les ressources du Fonds en Slovaquie peuvent être affectées à l'octroi de prêts aux banques pour un montant maximum de 10 % de l'actif total du Fonds uniquement lorsque les administrateurs de la Banque centrale ont été nommés dans



ces banques. En Slovénie, il n'existe pas de gestion centralisée du fonds, mais les banques sont tenues spécialement à certaines activités de placement afin de fournir les actifs liquides requis pour le paiement des dépôts garantis. La banque investira, pour un montant minimum de 2,5 % des dépôts garantis, dans des obligations de la Banque de Slovénie, des titres de créance à court terme émis par la République de Slovénie et des titres de créances et valeurs mobilières étrangères négociables, dont l'émetteur est crédité au minimum de la notation à long terme de BBB (Standard & Poor's) ou d'au moins Baa2 (Moody's).

Certaines lois stipulent clairement que le Fonds doit faire, si ses *ressources deviennent insuffisantes* pour le paiement, des dépôts assurés. Trois régimes d'assurance des dépôts bancaires sont entièrement financés par le secteur privé (la République Tchèque, la Lituanie et la Slovénie). Hormis les contributions des établissements de crédit en République Tchèque, des ressources additionnelles peuvent être levées sur le marché. En Lituanie, où existent des fonds d'assurance sectoriels, lorsqu'un fonds d'assurance des dépôts bancaires manque de ressources tandis qu'un autre en dispose, des compensations d'assurance peuvent être payées par le fonds possédant les ressources. Il n'existe pas de fonds permanent en Slovénie ; c'est pourquoi la Banque centrale peut temporairement le financer jusqu'à la perception des contributions des banques. Dans les sept autres pays, les ressources additionnelles peuvent être levées à partir de sources de financement officielles ou privées.

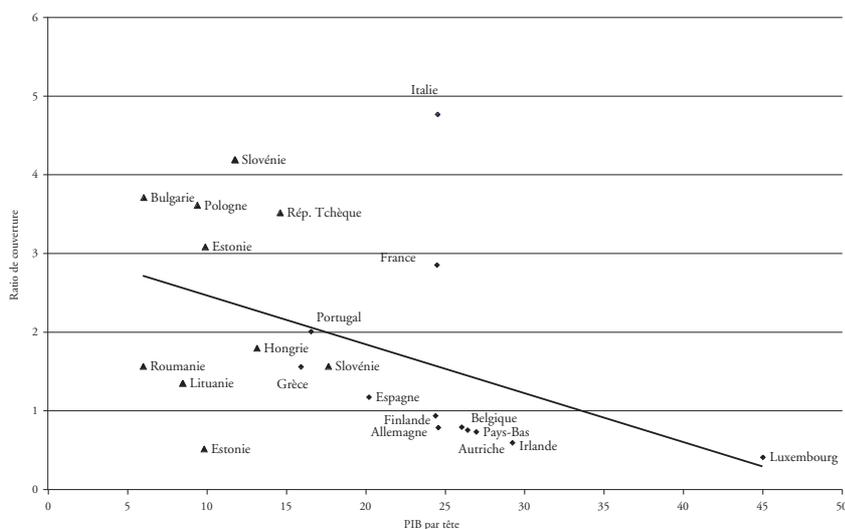
SUR-ASSURANCE DANS LES PAYS CANDIDATS

Comme l'indique l'étude comparative des différents régimes d'assurance des dépôts bancaires dans les pays candidats, certains pays ont déjà des seuils de couverture proches du niveau ou supérieurs au niveau de protection garantie par la directive de l'UE (par exemple la République Tchèque et la Slovaquie). Si on analyse le *ratio de couverture relative* ou le *ratio de couverture* plutôt que la couverture nominale, la sur-assurance apparaît plus clairement (tableau n° 2). En partant du principe, à titre de meilleure pratique, que la couverture optimale des dépôts représente environ 1 à 2 fois le PIB par habitant, et compte tenu du fait que l'indicateur pour la zone euro (1,44) est inférieur à la moyenne mondiale (Garcia, 1999)⁸, il est évident que le ratio de couverture moyen des pays candidats étudiés (2,8) est supérieur au niveau mondial, et bien supérieur au niveau de la zone euro (environ 2 fois le ratio de la zone euro). En termes *réels*, la surprotection s'étend également à d'autres pays, comme la Bulgarie (3,68) et la Lituanie (3,08) qui, en termes nominaux, ne semblent pas être surprotégés. Le pays candidats étudié qui présente le ratio de couverture le plus faible est l'Estonie (0,51). L'Estonie a fixé ce niveau à la suite des négociations avec l'UE.

Tableau n° 2
Ratio de couverture des dépôts dans les pays candidats
et de la zone euro

Pays	Ratio de couverture
Bulgarie	3,68
République Tchèque	3,51
Estonie	0,51
Hongrie	1,79
Lettonie	1,35
Lituanie	3,08
Pologne	3,61
Roumanie	1,58
Slovaquie	4,19
Slovénie	1,56
Pays candidats	2,49
Zone euro	1,44

Remarque : Ratio du seuil de couverture par rapport au PIB par habitant à la fin de 2002.



Remarque : les SPA (standards de pouvoir d'achat) représentent une monnaie artificielle qui tient compte des variations entre les niveaux de prix nationaux non pris en considération par les taux de change. Cette unité améliore la comparabilité des données (Eurostat).

Sources des données de base : Fonds d'assurance des dépôts bancaires nationaux, instituts statistiques nationaux, Commission européenne.

Parallèlement, il est intéressant de noter qu'au cours du temps, certains pays vont ou prévoient d'aller au-delà du minimum requis par la directive UE (tableau n° 3). Après 1999, l'interdiction de la couver-

ture d'exportation élevée a été levée ; désormais, il n'existe aucun seuil maximum de garantie, ce qui ouvre la voie à une surprotection nominale et réelle, bien que cela soit susceptible de créer un aléa moral. Parmi d'autres facteurs liés au problème de la sur-assurance des dépôts dans les pays candidats (puis, plus tard, dans la zone euro), on trouve la faible pratique en matière de coassurance et le manque de primes corrigées selon les risques. En 2002, seule une moitié des pays candidats observait le principe de la coassurance dans leurs systèmes (Lituanie, Pologne, Hongrie, République Tchèque et Estonie) ; de même, on ne compte que deux primes ajoutées aux risques, imposées aux établissements de crédit. Bien que cette pratique soit considérée comme la meilleure, elle n'est pas encouragée par la directive UE⁹, et elle devrait être abandonnée par les quelques pays candidats qui se situent dans un processus d'harmonisation légale en matière d'assurance des dépôts bancaires.

Tableau n° 3
Développement du seuil de couverture dans les pays candidats

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bulgarie	7 670	→	11 250	→	20 042		
Estonie	2 556	→	6 391	→	12 782	→	20 000
Lituanie	13 033	→	14 484	→	17 380	→	20 000
Lettonie	4 920	→	9 839	→	14 760	→	21 319
Hongrie	12 726	→	24 500				
Slovénie	18 250	→	22 161				
Pologne	18 000	→	22 500				

Remarque : Seuil de couverture en euros calculé sur la base du taux de change à la fin de 2002.
Source : Études et législation nationale.

Afin d'approfondir l'analyse, il est nécessaire d'étudier cette couverture de dépôts de manière conjointe avec certaines caractéristiques essentielles des systèmes bancaires des pays candidats. Ainsi, on découvre les sources supplémentaires de protection qui renforcent le fait, déjà évoqué, de sur-assurance réelle. Au moins quatre sources peuvent être identifiées :

- d'abord, le faible niveau de l'intermédiation bancaire. Les pays candidats accusent de grandes différences - en moyenne, la zone euro présente un ratio 2 fois plus élevé de dépôts par rapport au PIB que les pays candidats ;
- ensuite, dans tous les pays candidats, on observe une présence domi-

nante de banques étrangères (principalement originaires de l'UE) ; cette situation est étroitement rattachée à l'évolution du seuil de garantie nominal dans les pays de l'UE. Ceci pourrait s'expliquer par la corrélation selon laquelle plus la part des participations étrangères dans le système bancaire est élevée, plus le seuil de couverture est proche de la pratique dans la zone euro ;

- ensuite, un facteur qui doit être pris en considération et qui représente un trait essentiel du contrôle bancaire et du filet de sécurité - est le ratio des fonds propres des banques commerciales. Dans les pays candidats étudiés, ce ratio *de jure* et *de facto* est considérablement plus élevé que les standards internationaux (tableau n° 4) ;

- finalement, nous devrions considérer la distribution des dépôts selon leur volume. Il peut s'avérer que la majorité des dépôts (comme nombre) dans les pays candidats est entièrement couverte, car la distribution de nombre des dépôts dans les pays candidats est tournée vers les petits dépôts beaucoup plus que dans les pays développés et la zone euro.

Tableau n° 4
Indicateurs des systèmes bancaires dans les pays candidats

Pays	Ratio d'adéquation des fonds propres totaux (%)		Dépôts/PIB (%)	Propriété étrangère (% des actifs totaux)
	Disposition légale	Pratique		
Bulgarie	12	25,2	26,1	70
République Tchèque	8	14,2	65,4	94
Estonie	10	15,3	33,8	98
Hongrie	8	12,5	35,9	65
Lettonie	10	13,1	23,9	62
Lituanie	10	14,8	20,2	86
Pologne	8	14,5	37,5	69
Roumanie	12	25,0	17,6	55
Slovaquie	8	21,1	55,4	90
Slovénie	8	11,9	49,8	16
Zone euro	8	12,0	79,2	

Remarque et source : Données concernant le ratio d'adéquation des fonds propres totaux et le rapport dépôts/PIB à la fin de 2002, à l'exception de la Hongrie, le chiffre étant valide en juin 2002 ; législation nationale, rapports annuels. Les dépôts dans la zone euro comprennent les dépôts à vue, les dépôts à échéance fixée et les dépôts remboursables sur avis dans d'autres institutions financières monétaires ; les dépôts dans les pays candidats comprennent les dépôts à vue, les dépôts à terme, d'épargne et en devises ; IFS. Données concernant la part de la propriété étrangère dans les actifs bancaires totaux à la fin de 2001 ; Thimann, C. (2002), et rapports annuels.

En prenant tous ces facteurs en considération et en regardant l'ensemble du tableau, nous en sommes venus à la conclusion que le niveau général d'assurance réelle des dépôts bancaires dans les pays candidats est bien au-delà du niveau optimal, non seulement en mesures purement



quantitatives, mais aussi dans le cadre du développement global des systèmes bancaires dans ces pays. Dès lors, la disposition relative au *tooping-up*¹⁰ ne semble pas avoir d'effet positif très fort sur le système bancaire de la zone euro (pour autant que l'on constate un quelconque effet positif), étant donné que tous les pays candidats auront atteint le niveau minimum de la directive UE ou l'auront même dépassé.

CONSÉQUENCES POSSIBLES DE LA SUR-ASSURANCE

Les conséquences de la sur-assurance pourraient être interprétées à la lumière des problèmes classiques - l'aléa moral, les incitations et les coûts de l'intermédiation bancaire. Ce qui rend ces problèmes particuliers dans notre cas de figure est que les conséquences ne se répercuteront pas uniquement sur les pays candidats, mais également seront au détriment de l'UE dans son ensemble¹¹.

Premièrement, il est de bonne logique de supposer que l'aléa moral dans le système bancaire de l'UE augmentera¹², et que dès lors, le risque peut augmenter et non décroître¹³, d'où la hausse de probabilité d'une crise.

Le niveau élevé de l'assurance des dépôts bancaires est, dans une certaine mesure, un prolongement du système de garantie entière des dépôts, tel qu'on le connaissait sous les régimes socialistes (une sorte de *dépendance de chemin*). À cette époque, le système bancaire était public et les dépôts d'épargne restaient limités et centralisés dans la caisse d'épargne de chaque pays. Malgré le remaniement bancaire des années 1990, les agents économiques croient toujours qu'ils peuvent compter sur le soutien implicite de l'État en cas de crise, et dans l'ensemble, ils sont favorables à une prise de risque plus élevée par rapport à des rendements relativement plus faibles (en comparaison avec le comportement des agents économiques dans la zone euro). C'est non seulement vrai pour les déposants qui placent leur argent auprès de banques instables en contrepartie de taux d'intérêt plus élevés, mais aussi pour les banques qui placeraient leur argent sur des placements risqués et potentiellement faillibles.

L'augmentation de la probabilité d'une crise bancaire dans les pays candidats, *ceteris paribus*, combinée à la présence élevée de grandes banques européennes, pourrait se traduire potentiellement par une probabilité accrue d'une crise dans tout le système bancaire européen. Car la plupart des études empiriques (à quelques exceptions près) démontrent un rapport positif entre le niveau d'assurance des dépôts bancaires et la probabilité du déclenchement d'une crise bancaire (Demirguc-Kunt et Detragiache, 1998). Nous devons également mentionner le fait que les régimes de taux de change dans les pays candidats

privilégient souvent un taux de change plutôt rigide (MCE II ou les systèmes de caisse d'émission), et compte tenu d'une proportion plus élevée des dépôts en devises (phénomène connu sous le nom de « dollarisation de passif »), une crise bancaire hypothétique induirait des coûts considérablement plus élevés (rappelons-nous de la crise de 2001 en Argentine).

D'une manière générale, en cas de problèmes potentiels, les coûts nécessaires pour surmonter la crise seraient asymétriques - les pays les plus riches dans l'UE endureraient des dépenses bien plus élevées que les nouveaux États membres plus pauvres.

Deuxièmement, il existe un lien étroit entre l'augmentation de l'aléa moral et les problèmes liés à l'oppression et la déformation des incitations dans le système bancaire et la diminution de l'efficacité du régime concurrentiel du système bancaire de l'UE. L'un des objectifs de l'harmonisation nominale de la législation européenne en matière d'assurance des dépôts bancaires est d'éviter la concurrence entre systèmes bancaires nationaux *via* l'assurance des dépôts bancaires. En réalité, la présence de différentes couvertures réelles des dépôts (comme pourcentage du PIB par habitant) se traduit par une « punition » des banques dans les pays candidats en termes de coûts plus élevés à supporter. Ceci parce qu'il est improbable que le niveau plus élevé de protection des régimes d'assurance des dépôts bancaires dans les pays candidats soit susceptible d'attirer les dépôts en provenance des pays de l'UE (bénéficiant de cette manière d'une économie d'échelle par la levée de fonds). La sur-assurance des dépôts dans les pays candidats (combinée aux exigences plus sévères en termes d'adéquation des fonds propres) pourrait se traduire donc par des coûts plus élevés pour l'intermédiation bancaire, non seulement dans les pays candidats, mais aussi dans la zone euro dans son ensemble. L'intermédiation bancaire aurait alors un impact sur l'efficacité et la compétitivité de tout le système bancaire européen.

L'étude attentive des régimes d'assurance des dépôts bancaires dans les pays candidats montre que ces pays sont sur-assurés d'un point de vue purement quantitatif ainsi que dans la perspective de la présence des banques européennes dans ces pays et le durcissement de la réglementation bancaire. Ceci conduit inévitablement à une augmentation de l'aléa moral, des distorsions de concurrence et des coûts plus élevés, non seulement dans ces pays, mais également dans toute la zone euro. Considérant le fonctionnement de l'UE (le processus de redistribution),

les anciens et riches États membres devront faire face à beaucoup plus de dépenses.

Dès lors, remplir mécaniquement des critères d'harmonisation nominale¹⁴, qui ne correspondent pas au développement réel des pays candidats, peut se traduire négativement par l'augmentation de la probabilité d'une crise financière et la diminution de l'efficacité du système bancaire européen. Les problèmes auxquels feront face les politiques budgétaire et monétaire communes ne seront pas mineurs et ne sauraient être ignorés (nous ne les décrivons pas ici).

Une solution possible (malgré le processus d'harmonisation avancé) serait de mettre en avant le lien entre la couverture d'assurance des dépôts bancaires et la dynamique du PIB et certains indicateurs du système bancaire des pays candidats. Une telle reconsidération du processus de convergence des régimes d'assurance des dépôts bancaires profiterait non seulement aux pays candidats, mais aussi à l'UE dans son ensemble.

NOTES

1. Pour les aspects théoriques de l'assurance des dépôts bancaires et de la réglementation financière dans son ensemble, voir la discussion dans *Economic Journal* (1996), particulièrement Dowd (1996), Benston et Kaufman (1996) et Dow (1996), ainsi que Garcia (1999) et Dale (2000). Concernant le rôle de l'assurance des dépôts bancaires dans la réglementation financière, voir Llewellyn (2001) et sur les spécificités de la garantie des dépôts bancaires dans le système financier des pays candidats - Hermes et Lensink (2000), Scholtens (2000). Pour une description détaillée du développement du secteur financier dans les économies de transition durant la première décennie, voir Bonin et Wachtel (2002) et Thimann (2002).
2. Afin d'effectuer une analyse comparative, la Banque Nationale de Bulgarie a fait circuler une étude parmi les 10 fonds d'assurance des dépôts bancaires des pays candidats.
3. Parmi toutes les autres économies de la région, la République Tchèque possède le système bancaire le plus important (en pourcentage du PIB), ce qui est partiellement dû à l'existence d'un système bancaire très développé sous le régime socialiste ; quant à la Hongrie, elle est caractérisée en particulier par un secteur privé important avec un accès étendu au financement étranger lié au poids élevé des multinationales (Caviglia *et al.*, 2002).
4. La présence des banques étrangères stimule inévitablement l'introduction de régimes d'assurance des dépôts bancaires similaires à ceux de leurs pays d'origine.
5. Le régime d'assurance des dépôts bancaires en Estonie est le plus développé, étendant sa couverture aux fonds déposés par les clients des établissements de crédit et d'investissement, et aux détenteurs unitaires de fonds de pension obligataires. Cependant, il existe trois fonds sectoriels mis en place par différentes institutions et servant des objectifs différents.
6. La directive UE prévoit une limitation du minimum garanti à un certain pourcentage de dépôts qui ne doit pas être inférieur à 90 % du total des montants déposés, et un seuil maximum de garantie de 20 000 €.
7. Étant donné la forte pression inflationniste en Roumanie, le seuil de garantie est mis à jour deux fois par an à travers le mécanisme d'ajustement des prix à la consommation.

8. Garcia (1999) passe en revue les meilleures pratiques en matière d'assurance des dépôts bancaires sur la base d'une étude portant sur les 182 pays membres du FMI. Une étude précédente a été soumise par Kyei (1995). Sur les pratiques en vigueur dans les pays de l'UE, voir Gropp et Vesala (2001).
9. Durant les négociations conduisant à la directive, les idées de l'Allemagne ont prévalu et la proposition d'un seuil obligatoire pour la protection, ainsi qu'une exigence de co-assurance a été rejetée, en raison des risques d'aléa moral (Garcia et Prast, 2002).
10. Selon le rapport CE (2001) sur l'effet de la disposition *topping-up* de la directive sur les régimes de garantie des dépôts bancaires, l'argument général en faveur du maintien de la disposition sur *topping-up* (que ce soit dans le pays d'accueil ou le pays d'origine) dans les années à venir, est qu'elle pourrait être particulièrement importante durant le processus d'élargissement de l'UE.
11. Incontestablement, on observerait certaines conséquences macroéconomiques sur le niveau de la politique monétaire commune menée par la BCE et sur le processus d'harmonisation des politiques budgétaires ; en effet, tandis que la politique monétaire est centralisée, le contrôle bancaire est toujours du ressort national.
12. Les fondements théoriques du développement de l'aléa moral dans le cadre de la réglementation bancaire sont analysés par Freixas et Rochet (1999); voir aussi Calomiris (1999).
13. Au sujet de la relation entre assurance des dépôts bancaires et risque systémique, voir Llewellyn (2001). D'une part, la garantie des dépôts est une protection contre la panique bancaire (selon le modèle de Diamond et Dybvig), c'est-à-dire que le risque systémique décroît, tandis que d'autre part, elle encourage l'aléa moral, en augmentant le risque systémique.
14. Au sujet de l'harmonisation de l'assurance des dépôts dans l'UE, voir Garcia et Prast (2002), Huizinga et Nicodème (2002), Gropp et Vesala (2001).

BIBLIOGRAPHIE

- BERLEMANN M. and NENOVSKY N. (2003) « Lending of First Versus Lending of Last Resort : The Bulgarian Financial Crisis of 1996/1997 », *Comparative Economic Studies*, December, (forthcoming).
- BENSTON G. and KAUFMANN G. (1996), « The Appropriate Role of Bank Regulation », *Economic Journal*, Issue 106, May, p. 688 - 697.
- BERGLOF E. and BOLTON P. (2002), The Great Divide and Beyond: Financial Architecture in Transition, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, N° 1 - Winter, p. 77 - 100.
- BONIN J. and WACHTEL P. (2002) « Financial sector development in transition economies : Lessons from the first decade », Bank of Finland, *BOFIT Discussion Papers* N° 9.
- CALOMIRIS C. (1999) « Building and Incentive-compatible Safety Net », *Journal of Banking and Finance*, 23, p. 1499-1519.
- CAVIGLIA G., KRAUSE G. and THIMANN C. (2002), « Key features of the financial sectors in EU accession countries » in Thimann, C. (ed.) *Financial Sectors in EU Accession Countries*, ECB Publication, Frankfurt am Main, July.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001), Report from the Commission on the operation of the « topping-up » provision, Article 4, paragraphs 2-5 of the Directive on deposit Guarantee Schemes (94/19/EC).
- DALE R. (2000) « Deposit Insurance in Theory and Practice », in Strengthening Financial Infrastructure (Amsterdam, Société Universitaire Européenne de Recherches Financières).
- DEMIRGUC-KUNT A. and DETRAGIACHE E. (1998) « The Determinants of Banking Crisis in Developing and Developed Countries », IMF Staff Papers, Vol 45, N°1.

- DEMIRGUC-KUNT A. and SOBACI T., (2000) « Deposit Insurance Around the World: A Data Base », World Bank, mimeo.
- DIAMOND D. and DYBVIK PH., (1983) « Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity » *Journal of Political Economy*, Vol. 91, Issue 3, p. 401-419, June.
- DOW S. (1996), « Why The Banking System Should Be Regulated », *Economic Journal*, Issue 106, May, p. 698 - 707.
- DOWD K. (1996) « The Case for Financial Laissez-faire », *Economic Journal*, Issue 106, May, p.679 - 687.
- ENOCH C., GUIDE A. and HARDY D. (2002), « Banking Crisis and Bank Resolution Experience in Some Transition Economies », IMF Working Paper N° 56.
- EUROPEAN PARLIAMENT (1994), Directive 94/19/EC of the European Parliament and the Council of 30 May 1994 on deposit-Guarantee Schemes, N° L 135/5 in the *Official Journal of the European Communities*.
- FREIXAS X. and ROCHET J., (1999) *Microeconomics of Banking*, (4th edition), Cambridge/Mass : MIT Press.
- FREIXAS X., GIANNINI C., HOGGARTH G. and SOUSSA F. (1999) « Lender of Last Resort : A Review of Literature » Bank of England Financial Stability Review No. 7 : 151-167, London : Bank of England.
- GARCIA G. (1999) « Deposits Insurance : A Survey and Best Practices » *IMF Working Paper* N° 54.
- GARCIA G. and PRAST H., (2002) Deposit and Investor Protection in the EU and the Netherlands : a Brief History, Source : http://www.dnb.nl/teozicht/pdf/toez_reeks54.pdf
- GROPP R. and VESALA J. (2001) « Deposit Insurance and Moral Hazard : Does the Counterfactual Matter? » ECB Working Paper N° 47, March.
- HERMES N. and LENSINK R. (2000) « Financial system development in transition economies », *Journal of Banking & Finance*, Issue 24, p. 507-524.
- HUIZINGA H. and NICODÈME G. (2002) « Deposit insurance and international bank deposits », European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Economic Paper* 164, February.
- KYEI A. (1995) « Deposit Protection Arrangements : A Survey », *IMF Working Paper* N° 134.
- KOFORD K. and TSCHOGEL A., (1999) « Problems of Bank Lending in Bulgaria : Information Asymmetry and Institutional Learning » ; MOCT-MOST : *Economic Policy in Transitional Economies*, Vol. 9, Issue 2, p. 123-151.
- LLEWELLYN D. (2001) A Regulatory Regime for Financial Stability, *OeNB Working Paper* N° 48, July.
- SCHOLTENS B. (2000), « Financial regulation and financial system architecture in Central Europe », *Journal of Banking & Finance*, Issue. 24, p. 525 - 553.
- TANG M., ZOLI E. and KLYTCHNIKOVA I. (2000) « Banking Crises in Transition Countries : Fiscal Costs and related Issues », *Policy Research Working Paper* N° 2484, Washington D.C. : World Bank.
- THIMANN C. (ed.), (2002) « Financial Sectors in EU Accession Countries », *ECB Publication*, Frankfurt am Main, July.
- ZOLI E. (2001) « Cost and Effectiveness of Banking Sector Restructuring in Transitional Economies » *Working Paper* N° 157, Washington D.C. : IMF.