

## LA REFORME DE LA SURVEILLANCE DU SECTEUR FINANCIER EN BELGIQUE

*Exposé de M. Guy Quaden, Gouverneur de la Banque Nationale de Belgique,  
devant la Commission des Finances de la Chambre des Représentants*

*Bruxelles, le 18 juin 2002*

*En date du 10 juillet 2002, la Chambre des Représentants a adopté une importante réforme de la surveillance du secteur financier. Cette dernière a été présentée comme étant la plus importante réforme dans ce domaine depuis la création de la Commission bancaire en 1935.*

*Cette réforme confère à la Banque Nationale de Belgique un rôle de coordination dans la surveillance du secteur financier et rapproche le modèle belge de la situation qui prévaut dans la grande majorité des pays de la zone euro.*

*Le texte ci-après est celui de l'exposé fait par Monsieur Guy Quaden, Gouverneur de la Banque Nationale de Belgique devant la Commission des Finances de la Chambre des Représentants en date du 18 juin 2002.*

*Il expose les raisons pour lesquelles la Banque estime que ce projet répond de manière globalement appropriée aux défis posés par les évolutions récentes sur les marchés financiers.*

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

La Banque Nationale de Belgique accueille favorablement le projet de loi présenté par le Gouvernement sur la réforme de la surveillance du secteur financier et les services financiers (\*). Elle est plus particulièrement concernée par le chapitre relatif à la coordination de la surveillance du secteur financier et je concentrerai dès lors l'essentiel de mon intervention sur les arrangements institutionnels proposés dans ce chapitre.

Ce projet contient cependant nombre d'autres dispositions importantes destinées à doter la place financière belge d'un encadrement légal adapté aux évolutions les plus récentes sur les marchés financiers. Ainsi, le chapitre relatif aux marchés secondaires d'instruments financiers adapte la législation aux évolutions intervenues sur les marchés de valeurs mobilières (en particulier le mouvement de concentration des plates-formes de négociation, qui s'est notamment concrétisé par la création d'Euronext), mais aussi au niveau des organismes de compensation et de liquidation (tels que Clearnet et Euroclear).

(\* ) Ce projet a été approuvé le 10 juillet 2002 par la Chambre des Représentants et le 18 juillet 2002 par le Sénat.

Je note avec satisfaction que le projet de loi confirme expressément les compétences de la Banque en matière de surveillance (ou d'*oversight*) des systèmes de compensation et de liquidation. Ces compétences, qui sont étroitement liées aux compétences du Système Européen de Banques Centrales (SEBC) en matière de surveillance des systèmes de paiement, constituent en effet une des contributions des banques centrales à la stabilité des systèmes financiers.

Les événements du 11 septembre 2001 ont démontré l'importance capitale jouée par ces systèmes de paiement, de compensation et de liquidation pour le bon fonctionnement du système financier dont ceux-ci constituent en quelque sorte la tuyauterie. Il est dès lors essentiel que ces systèmes soient conçus de manière à minimiser les risques de blocage d'une part, de contagion d'autre part. L'internationalisation croissante des opérations et institutions financières n'a fait qu'augmenter leur rôle et a incité partout dans le monde les banques centrales à s'assurer de leur bon fonctionnement.

Le fait que notre pays accueille sur son territoire quelques-uns des acteurs-clés au niveau mondial dans le domaine du back-office des opérations sur valeurs mobilières, tels que Euroclear ou SWIFT, a amené depuis de nombreuses années déjà la Banque à jouer un rôle de pionnier en matière de surveillance de ces systèmes, rôle qui se voit aujourd'hui expressément reconnu dans la loi. Ce rôle n'est pas concurrent de celui de la Commission bancaire et financière (CBF) à l'égard des participants à ces systèmes ou, dans le cas d'Euroclear, de la banque qui les opère. Les deux approches sont complémentaires. Lors de la mise en œuvre de ces dispositions légales, il conviendra cependant de veiller à éviter les doubles emplois entre les contrôles de la Banque en la matière et ceux de la CBF. Ceci devrait être une des tâches du comité de stabilité financière sur le rôle duquel je reviendrai.

L'*oversight* des systèmes de paiement et de règlement n'est toutefois qu'une des contributions des banques centrales à la stabilité du système financier. S'il n'existe pas de modèle unique en matière d'organisation institutionnelle du contrôle des intermédiaires financiers individuels (généralement appelé contrôle micro-prudentiel) et si chaque pays présente des arrangements différents résultant souvent plus des vicissitudes de l'histoire que de choix délibérés, l'on constate cependant, comme le relève le commentaire des articles, que partout le contrôle macro-prudentiel ou systémique est confié aux banques centrales.

En effet, même si elles ne sont pas toujours chargées du contrôle des établissements de crédit individuels, les banques centrales se sont partout vu reconnaître une mission de contribution à la stabilité du système financier dans son ensemble, qui est étroitement liée à leur fonction de prêteur en dernier ressort ainsi qu'à leurs responsabilités dans le domaine de la surveillance du bon fonctionnement des systèmes de paiement et de règlement.

En outre, la distinction classique entre contrôle micro-prudentiel, qui relève de la compétence de la CBF et de l'Office de contrôle des assurances (OCA), et contrôle macro-prudentiel, qui est du ressort de la Banque, s'est considérablement estompée à la suite des évolutions récentes au sein du système financier belge. L'enjeu de la réforme proposée est dès lors de mettre en place des arrangements institutionnels à même de répondre aux défis posés par ces évolutions, en particulier :

- l'important mouvement de concentration observé dans le secteur bancaire, qui a entraîné la création d'un petit nombre d'acteurs de grande taille. Même si quelque 112 établissements de crédit étaient encore actifs en Belgique à la fin de 2001, la majeure partie des activités bancaires est concentrée dans quatre grands groupes: Fortis, Dexia, KBC et BBL-ING. Ces groupes octroient près de 79 p.c.

des crédits intérieurs et collectent 76 p.c. environ de l'ensemble des dépôts en Belgique. Le total du bilan de ces quatre groupes se monte actuellement à quelque 80 p.c. du total des actifs et passifs du secteur bancaire belge, pour une part de marché de 43 p.c. seulement en 1995;

- ce mouvement de concentration s'est accompagné d'une importante diversification des activités du secteur bancaire, notamment par la constitution de groupes de bancassurance. Toutes les grandes banques belges suivent actuellement une stratégie axée sur le concept de bancassurance et mobilisent leurs réseaux d'agences pour la distribution de produits d'assurance. Ainsi, selon l'Union professionnelle belge des entreprises d'assurance, le secteur bancaire a distribué près de 40 p.c. de tous les contrats d'assurance en 2000, alors qu'en 1994, ce chiffre était de 10 p.c. seulement. La part des réseaux bancaires dans la distribution de contrats d'assurance-vie individuelle a même atteint quelque 70 p.c. en 2000;
- enfin, le troisième développement important du paysage financier belge réside dans l'évolution progressive d'un système financier dominé par l'intermédiation bancaire vers un système financier où l'intermédiation par le biais des investisseurs institutionnels ou des marchés financiers jouera un plus grand rôle. Cette tendance à la désintermédiation bancaire est surtout perceptible en Belgique au passif des bilans des banques. Une analyse des actifs financiers des particuliers montre en effet que la part de ces actifs qui est détenue sous la forme de dépôts à vue et d'épargne est revenue de 38 p.c. à la fin de 1995 à 26 p.c. environ à la fin de 2001. Ce net repli a été compensé par une progression des actifs financiers sous la forme de parts dans des fonds de placement et d'avoirs auprès de fonds de pension et d'assureurs. La désintermédiation à l'actif des bilans des banques reste jusqu'à présent à la traîne par rapport aux évolutions constatées dans les pays anglo-saxons, ce qui explique notamment la capitalisation boursière relativement faible des bourses belges (à la fin de 1999, capitalisation boursière équivalant à quelque 77 p.c. du PIB en Belgique, contre 193 p.c. aux Etats-Unis et 90 p.c. dans la zone euro) et le nombre restreint d'émissions de titres de créance par des entreprises belges.

Les évolutions récentes du secteur financier, et plus particulièrement la plus grande diversification des risques qu'elles rendent possible, ont sans doute fait baisser la probabilité d'une défaillance individuelle. A l'inverse, la probabilité de voir une telle défaillance présenter un caractère systémique a augmenté.

Le fait que, contrairement à la plupart des pays qui nous entourent, la Belgique n'ait pas connu de crise significative au cours des deux dernières décennies ne peut inciter à la complaisance, car le profil de risque du secteur financier belge est aujourd'hui fort différent de ce qu'il était par le passé.

Ces évolutions ne sont toutefois pas propres à la Belgique et ont amené la Banque centrale européenne (BCE) à plaider en faveur d'une implication accrue de toutes les banques centrales nationales (BCN) de la zone euro dans le contrôle micro-prudentiel. De par leur double qualité d'institutions nationales et de membres à part entière du SEBC, les BCN sont en effet en mesure de concilier la nécessaire coordination de la supervision au niveau européen avec le maintien de la proximité entre le superviseur micro-prudentiel et les institutions financières, de façon à assurer la prise en compte des spécificités locales.

Le transfert de la responsabilité de la politique monétaire au Conseil des Gouverneurs de la BCE a par ailleurs eu pour conséquence de retirer tout fondement, du moins en ce qui concerne les BCN de la zone euro, à l'argument classique selon lequel la combinaison au sein d'une seule et même

institution des fonctions monétaires et prudentielles pourrait être constitutive de conflits d'intérêt. Si la responsabilité de la conduite de la politique monétaire a été transférée au niveau communautaire, le contrôle micro-prudentiel et la fonction de prêteur en dernier ressort restent des compétences nationales. Le coût d'une éventuelle défaillance est donc à la charge du contribuable national.

Il importe dès lors de développer autant que possible les premières lignes de défense que sont la réglementation prudentielle et la surveillance micro-prudentielle et, plus généralement, les mesures de nature préventive de façon à réduire la probabilité de devoir recourir aux mesures curatives. En tant que prêteur en dernier ressort et donc de dernier rempart avant le recours au contribuable, la Banque ne peut se contenter d'attendre la survenance d'une situation de crise avant de s'intéresser à la bonne santé des institutions financières individuelles.

Il ressort d'une étude récente sur la supervision des services financiers dans l'OCDE (\*) que, malgré l'attrait du modèle anglais d'un superviseur unique, responsable à la fois pour la supervision des banques, des entreprises d'investissement et des entreprises d'assurance, totalement séparé de la banque centrale, les réformes récentes dans bon nombre de pays européens (Allemagne, Autriche, France, Irlande, Pays-Bas) vont toutes dans le sens du maintien, voire du renforcement, des liens entre l'autorité prudentielle et la banque centrale. Dans la plupart des cas cela n'exclut d'ailleurs pas un rapprochement entre les différents superviseurs.

D'après cette étude, en 1999, sur la base d'un échantillon de 123 pays, l'implication directe de la banque centrale dans le contrôle micro-prudentiel des banques est largement la règle, qui se voit confirmée dans 72 p.c. des cas. Dans 51 p.c. de l'ensemble de l'échantillon, les compétences de la banque centrale se limitaient au contrôle des banques. Dans 13 p.c. des cas, la banque centrale cumulait les compétences de contrôle des banques et de contrôle des entreprises d'assurance. Dans 6 p.c. des cas, elle combinait les compétences de contrôle des banques et de contrôle des entreprises d'investissement et enfin dans 2 p.c. des cas, elle combinait contrôle des banques, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement.

L'implication accrue de la banque centrale dans le contrôle prudentiel est également la solution qui a été retenue aux Etats-Unis lors de la réforme du *Glass Steagall Act*, réforme qui a supprimé les obstacles à la création de conglomerats financiers actifs dans les domaines de la banque, de l'assurance et des services d'investissement. A cette occasion, les compétences de la *Federal Reserve* en matière de contrôle prudentiel des banques ont été confirmées et même étendues à la supervision des *financial holding companies* à l'intermédiaire desquelles les institutions financières américaines ont été autorisées à être actives dans les trois secteurs.

La *Federal Reserve* a souvent justifié son implication dans le contrôle micro-prudentiel par le fait qu'elle n'aurait, sinon, pas été en mesure de faire face à des crises telles que la déconfiture du hedge fund LTCM, les suites des événements du 11 septembre ou les crises successives dans les pays émergents: Argentine (2001), Brésil (1999), Russie (1999), Asie du Sud-Est (1997) et Mexique (1994). Compte tenu de la complexité croissante du système financier mondial, la gestion des situations de crise nécessite en effet une connaissance approfondie du fonctionnement des institutions financières et des interactions entre elles, mais aussi des interactions entre institutions financières et institutions non-financières et entre marchés.

(\*) OCDE, *Financial Market Trends*, avril 2002.

La gestion d'une crise nécessite dès lors une bonne connaissance, non seulement de la situation des entreprises financières individuelles, mais également de l'infrastructure en matière de systèmes de paiement et de règlement et de l'impact potentiel de la crise sur l'économie réelle, deux domaines qui relèvent du *core business* des banques centrales. Il est en effet indispensable d'avoir la vue la plus complète possible de la situation et de pouvoir rassembler les expertises les plus variées tant dans le domaine juridique (en particulier en matière de droit de la faillite) et comptable, que dans le domaine économique (notamment en matière d'analyses macro-économiques et macro-prudentielles) et financier (connaissance des marchés et des techniques financières).

C'est aussi la raison pour laquelle le projet de loi oblige les trois institutions à collaborer et attribue à la Banque un rôle de coordination en matière de contrôle prudentiel. Même si chaque secteur conserve ses spécificités, le regroupement des autorités de contrôle permet d'avoir une vue globale des risques encourus par ces groupes. Cela présente une importance toute particulière pour l'évaluation des transferts de risques entre les diverses composantes d'un groupe financier, surtout lorsqu'elles appartiennent à différents secteurs qui sont soumis à une réglementation différente et entre lesquels une certaine forme d'arbitrage réglementaire pourrait donc s'opérer. Un tel regroupement est particulièrement judicieux en Belgique, car les principaux groupes financiers belges suivent tous une stratégie qui accorde une place importante au concept de la bancassurance.

Le projet de loi a néanmoins opté pour une approche différente des réformes récentes du contrôle prudentiel opérées chez nos voisins, puisque la Banque ne se voit attribuer aucun rôle direct dans les aspects opérationnels du contrôle micro-prudentiel. Ce dernier reste sous la responsabilité exclusive de la CBF et de l'OCA.

Le projet de loi compense toutefois cette absence d'implication directe de la Banque dans les aspects opérationnels du contrôle micro-prudentiel par un rapprochement institutionnel entre la CBF, l'OCA et la Banque, et par l'attribution d'un rôle de coordination en matière de contrôle prudentiel à la Banque. L'objectif qui sous-tend ces dispositions est, d'une part, d'assurer l'accès de la Banque aux informations sur les institutions individuelles nécessaires à l'exercice de ses missions, et, d'autre part, de garantir que l'on tienne compte de la dimension macro-prudentielle dans l'exercice du contrôle micro-prudentiel. Dans un pays de la taille de la Belgique, il importe en outre de pouvoir développer un maximum de synergies en regroupant les forces qui sont consacrées par les différents organes de contrôle à la préservation de la stabilité du système financier.

La complexité grandissante des activités et de la structure des grands groupes financiers diversifiés requiert en effet le regroupement d'un éventail d'expertises de plus en plus spécialisées et variées, mais aussi le renforcement des relations entre les autorités micro-prudentielles et macro-prudentielles.

Ces expertises sont rares et, tant la Banque que la CBF et l'OCA, ont tout intérêt à mettre en commun leurs ressources, par définition limitées, de façon à optimiser leur participation aux travaux des nombreuses enceintes internationales au sein desquelles sont élaborés les nouveaux standards internationaux en matière prudentielle. Or, outre les travaux d'élaboration des directives européennes dans le secteur des services financiers et les travaux macro-prudentiels effectués au niveau du Comité de surveillance bancaire du SEBC, la Belgique a la chance de pouvoir participer, grâce à son statut de membre du G10, aux travaux du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, au sein duquel sont élaborés les standards mondiaux en matière de contrôle des banques.

Ce statut privilégié, puisque seuls neuf Etats membres de l'Union Européenne sont aujourd'hui représentés au sein du Comité de Bâle, est également étroitement lié à la position de membre fondateur et d'actionnaire important dont jouit la Banque au sein de la Banque des Règlements Internationaux (BRI). C'est d'ailleurs la BRI qui fournit le secrétariat et abrite le Comité de Bâle créé en 1974 par les Gouverneurs du G10, auxquels ce comité continue à rapporter, tout comme un certain nombre d'autres comités de banquiers centraux du G10 tels que le *Comité sur les systèmes de paiement et de règlement* ou le *Comité sur le système financier mondial*.

Cette situation est un atout de taille pour le système financier belge dans la mesure où nos représentants au sein du Comité de Bâle et de ses nombreux groupes de travail ont ainsi la possibilité d'influencer ces normes de façon à ce que les spécificités belges soient prises en compte. Les moyens manquent cependant pour participer à l'ensemble des travaux.

Bien plus, on constate souvent une certaine duplication des efforts, dans la mesure où la Belgique est parfois représentée par plusieurs personnes dans la même enceinte. Si ceci est parfois justifié lorsque des expertises différentes sont requises, dans un certain nombre de cas, des synergies sont possibles.

Outre la recherche de synergies, la mise en commun de certaines fonctions devrait également permettre, tant à la Banque, qu'à la CBF ou à l'OCA, de dégager des ressources de façon à mieux remplir leurs missions respectives. Elle devrait également contribuer à promouvoir la coopération entre les trois institutions. Cette mise en commun devra dès lors dépasser les seules fonctions de support telles que l'informatique et la gestion des ressources humaines pour porter sur l'ensemble des fonctions autres que les fonctions de contrôle proprement dites, par exemple la coopération internationale, la politique prudentielle, les analyses macro-prudentielles et les études juridiques.

Le rôle de coordination dévolu à la Banque sera également concrétisé par la participation de plusieurs membres de son comité de direction aux organes de décision de la CBF et de l'OCA, au sein desquels ils siégeront toutefois à titre personnel. Ils y apporteront leur expertise dans les domaines macro-économique et macro-prudentiel et assureront que la Banque soit informée dès que possible en cas de crise au sein d'un établissement financier sous statut.

La coordination sera aussi renforcée par la mise en place d'un système de coupole institutionnelle matérialisé par la création d'une *Autorité des services financiers*, comptant deux organes, qui seront placés sous la présidence du Gouverneur de la Banque.

Le premier de ces organes est le comité de stabilité financière qui sera amené à examiner en son sein les questions d'intérêt commun aux trois institutions, telles que notamment la stabilité du système financier, la gestion de crise et les interactions entre l'oversight des systèmes de paiement et de règlement et le contrôle prudentiel. Ce comité, qui sera composé des membres des trois comités de direction, devrait également être amené à gérer les fonctions mises en commun, en ce compris le personnel affecté à ces fonctions.

Le second est le conseil de surveillance de l'Autorité des services financiers qui sera composé des membres des conseils de surveillance de la CBF et de l'OCA, ainsi que des membres du conseil de régence de la Banque. Ce nouveau conseil est amené à émettre, à la demande des ministres concernés ou de sa propre initiative, des avis sur les questions relatives à l'organisation, au fonctionnement,

ainsi qu'à la coordination du fonctionnement des marchés financiers et des organismes financiers. Il est également chargé d'organiser le dialogue entre la CBF, l'OCA et la Banque.

Cette structure institutionnelle peut paraître inutilement complexe. Elle ne fait cependant que répondre à une réalité qui l'est tout autant et qui est en outre en évolution constante. L'examen de droit comparé auquel il est procédé dans l'étude précitée de l'OCDE montre pour sa part que les arrangements institutionnels ne sont pas plus simples à l'étranger, bien au contraire, et ce même dans les pays où un superviseur unique a été mis en place.

Ces différents arrangements devraient permettre de rendre l'organisation institutionnelle du contrôle prudentiel en Belgique conforme à la situation qui prévaut au niveau de l'Eurosystème où notre pays était, avec le grand-duché de Luxembourg, celui où les liens entre la banque centrale et les superviseurs micro-prudentiels étaient jusqu'à présent les plus lâches.

Il importe en effet que l'organisation institutionnelle du contrôle en Belgique soit aussi proche que possible de la situation qui prévaut le plus souvent dans les pays de la zone euro. Cette évolution faciliterait la collaboration sur le plan européen, notamment dans le cadre du Comité de surveillance bancaire du SEBC, et simplifierait par ailleurs une éventuelle intégration future des structures nationales au niveau européen.

Outre les bénéfices attendus en matière de stabilité du système financier, ces nouveaux arrangements devraient également bénéficier plus directement aux entreprises supervisées, dans la mesure où la qualité de l'environnement institutionnel est un facteur de plus en plus important dans l'évaluation du profil de risque des entreprises financières par les marchés et les agences de notation.

Il n'est dès lors pas étonnant que le projet de loi ait été accueilli favorablement par la BCE, à laquelle il a été soumis pour avis, puisqu'il répond au souhait qu'elle a exprimé de voir l'ensemble des BCN de l'Eurosystème être associées plus étroitement au contrôle micro-prudentiel. La BCE a cependant demandé qu'un certain nombre de clarifications soient apportées au texte, de façon à s'assurer que les dispositions du Traité, en particulier celles ayant trait à l'indépendance des banques centrales, soient respectées. Le texte a été amendé en ce sens. Toutefois, dans la mesure où il pourrait s'avérer nécessaire de régler plusieurs questions par Arrêté Royal, notamment en cas d'impossibilité de parvenir à un accord entre les trois institutions sur le regroupement d'activités, la BCE a demandé que les arrêtés d'exécution éventuels lui soient également soumis, de façon à lui permettre d'examiner leur compatibilité avec les dispositions du Traité relatives au SEBC.

En résumé, le projet de loi vise à concilier la nécessité de mettre en place des arrangements institutionnels à même de répondre aux défis posés par les évolutions récentes du système financier, avec la préservation, dans un souci de continuité, de l'autonomie opérationnelle des superviseurs micro-prudentiels. Il contribuera également à préserver la spécificité des banques, assureurs et autres établissements financiers. Il est maintenant essentiel que ces arrangements institutionnels, qui visent à confier la coordination du contrôle prudentiel à la Banque, fonctionnent sur le terrain.