

# Rapport intérimaire: Réformes bancaires structurelles en Belgique

---

Banque nationale de Belgique

Juin 2012

## Synthèse

Le gouvernement belge a demandé à la Banque nationale de Belgique (BNB) d'analyser - dans le contexte de l'élaboration de *living wills* (c.-à-d. des plans de redressement et de résolution des défaillances) pour les banques - l'opportunité et la faisabilité d'instaurer des réformes structurelles en Belgique, visant par exemple à établir une distinction entre banques commerciales et banques d'investissement, ou à « cantonner » les banques de détail. En réponse à cette demande, le présent rapport intérimaire examine la question des réformes structurelles et expose les avis provisoires de la BNB concernant les mesures qui seraient appropriées pour renforcer la stabilité du système financier belge. Nous invitons maintenant les parties intéressées à s'exprimer sur ces propositions.

Nous entendons les réformes structurelles comme étant des politiques visant à limiter, séparer, ou interdire certaines activités ou structures juridiques au sein des banques ou des groupes financiers. Comme l'élaboration de plans de redressement et de résolution constitue l'un des domaines de la réforme réglementaire lancée dans le sillage de la crise bancaire mondiale qui a débuté en 2007-2008, le rapport passe en revue les causes de la crise et le large éventail de réformes réglementaires qui y ont fait suite. Y sont abordées les réformes structurelles dans le cadre de l'ordre du jour des réformes internationales en cours, en passant par le débat sur les motivations potentielles des réformes structurelles et sur les interactions des mesures structurelles avec d'autres réformes. Le rapport expose ensuite les réformes structurelles spécifiques proposées au Royaume-Uni (proposition Vickers) et aux États-Unis (règle Volcker), et évalue la faisabilité et l'opportunité de réformes similaires en Belgique.

Il s'agit, avant de procéder à une telle évaluation, de préciser la finalité de ces réformes structurelles. Une bonne part de l'ordre du jour des réformes en réaction à la crise est motivée par les objectifs généraux de réduction des probabilités d'une nouvelle crise, et de réduction du coût des crises, en particulier pour les contribuables. Pour ce qui est des objectifs plus spécifiques des réformes structurelles, nous évaluons les mesures éventuelles à l'aune des critères suivants: (1) limiter la possibilité pour les banques de dépôt en Belgique de devenir insolvables à la suite d'activités - entreprises le cas échéant par d'autres entités du groupe - qui seraient soit très risquées, soit entreprises entièrement dans d'autres pays; (2) améliorer la résolubilité des banques de dépôt en Belgique.

Au delà de l'examen des propositions de réformes structurelles dans le contexte de la crise récente, nous tenons compte également de leur impact potentiel sur les situations de stress financier qui pourraient survenir à l'avenir. Il convient pour cela d'examiner les crises bancaires antérieures, leurs similitudes et leurs différences par rapport à la crise de 2008, et l'efficacité potentielle des mesures structurelles dans la prévention des différents types de situations de crise. Enfin, à la lumière de l'importance des groupes financiers transfrontaliers opérant en Belgique, nous débattons des implications des mesures structurelles sous l'angle du pays d'origine comme du pays d'accueil.

*Les causes des crises bancaires.* L'examen des crises bancaires qui ont touché des pays développés avant 2008 révèle que la plupart des crises bancaires ont des causes semblables et suivent des évolutions macroéconomiques similaires. En particulier, les crises bancaires sont presque toujours précédées par une forte expansion économique, généralement caractérisée par une croissance rapide du crédit, souvent accompagnée d'une composante immobilière importante, et de fortes augmentations des prix des actifs. L'accroissement bilantaire des banques, qui provoque ou accélère la phase d'expansion, fait souvent suite à des mesures de déréglementation ou de libéralisation financière. Enfin, il est fréquent que ces évolutions sur le plan réglementaire s'accompagnent de défaillances en matière de contrôle, à la suite desquelles l'accumulation des risques n'est pas décelée à temps par les autorités de contrôle.

L'examen de la crise bancaire mondiale de 2007-2008 révèle que cette crise présente des similitudes mais également des différences notables par rapport aux crises bancaires précédentes.

Elle diffère fondamentalement des précédentes en ce qu'elle portait essentiellement - à tout le moins pour les banques non américaines - sur le portefeuille de négociation. Ainsi, bien que la crise de 2008 présente en commun avec les crises précédentes d'avoir été précédée par un *boom* de l'immobilier, ce phénomène se limitait essentiellement aux États-Unis. Il était cependant soutenu par la vente, aux quatre coins du monde, de produits de titrisation complexes exposés aux crédits hypothécaires américains à risque et détenus bien souvent en portefeuille de négociation. C'est pour cette raison que la phase d'expansion et la crise ultérieure d'un seul segment (le *subprime*) du marché immobilier d'un seul pays (les États-Unis) ont rejilli sur l'ensemble de la planète.

Cela étant, comme les exigences réglementaires imposées avant la crise de 2008 pour les expositions du portefeuille de négociation étaient beaucoup trop faibles, cette crise rappelle d'autres situations de pré-crise dans lesquelles, sur fond de libéralisation ou de déréglementation, le contrôle du secteur financier avait trop souvent été laxiste. Les banques ont profité de ces faibles niveaux d'exigences en fonds propres pour acter des volumes de risques importants au portefeuille de négociation plutôt que dans le portefeuille bancaire. Les autorités financières à travers le monde n'ont pas compris complètement les risques inhérents aux produits financiers complexes détenus par les banques. Par ailleurs, les contrôleurs bancaires étaient peu au fait des vastes interconnexions qui liaient étroitement entre elles les banques, en particulier via les *credit default swaps (CDS)*, qui consistent à acheter et vendre une assurance contre une éventuelle défaillance de leurs expositions complexes liées à la titrisation de prêts *subprimes* américains.

Notre analyse des crises bancaires passées et actuelles met ainsi en évidence plusieurs facteurs qu'il y a lieu de prendre en compte dans l'évaluation des propositions de réformes structurelles. Tout d'abord, la contagion durant la crise de 2008, qui a été provoquée par l'ampleur planétaire des montants placés par les banques dans des instruments financiers complexes exposés à un risque commun, traduit une évolution structurelle des marchés bancaires et financiers. Cela donne à penser que la mondialisation de l'activité et la complexité des transactions pourraient bien jouer un rôle dans les crises bancaires futures. Pour autant, les crises bancaires « classiques » n'appartiennent pas définitivement au passé. Il importe donc d'évaluer les réformes structurelles quant à leur incidence potentielle par rapport aux crises bancaires tant classiques qu'atypiques. Les réformes qui s'avèreraient efficaces pour la prévention de crises alimentées par des risques du portefeuille de négociation ne donneront pas forcément de bons résultats dans le cas d'une crise classique.

*L'ordre du jour des réformes internationales et les propositions de réformes structurelles.* L'échelle planétaire de la crise de 2008, ainsi que sa gravité, ont mis au jour une série de faiblesses structurelles du système financier, tant au niveau micro-prudentiel que macro-prudentiel, faiblesses qui font désormais l'objet d'un ambitieux ordre du jour en matière de réformes, établi par les dirigeants du G20, et mené par le Conseil de stabilité financière (*Financial Stability Board [FSB]*). Ces réformes prévoient notamment de modifier la réglementation bancaire dans le contexte des accords de Bâle, entre autres en relevant le niveau des fonds propres réglementaires minimum, en rehaussant le montant de capitaux à détenir sous forme d'actions ordinaires, en étendant la liste des risques soumis à des exigences en fonds propres, en revoyant à la hausse les exigences réglementaires en fonds propres pour les risques du portefeuille de négociation, en instaurant des ratios de liquidité ainsi qu'un ratio d'endettement, et en adoptant des politiques macroprudentielles prévoyant entre autres des coussins de capital contracycliques et des surcharges de fonds propres pour les banques jugées d'importance systémique (*systemically important financial institutions* ou SIFI) au niveau mondial. L'ordre du jour des réformes internationales vise par ailleurs à éliminer les obstacles à la résolution des grands établissements financiers complexes. À cet égard, des plans de redressement et de résolution sont en cours de préparation pour l'ensemble des établissements financiers d'importance systémique mondiale (*globally systemically important financial institutions* ou G-SIFI). En outre, la Commission européenne a récemment publié une proposition de directive en matière de cadres de résolution des défaillances bancaires.

Les réformes internationales devraient renforcer significativement la résilience des banques et du système financier. Les réformes du cadre de Bâle devraient permettre de réduire la probabilité de défaut des banques, et les amener à réduire leurs expositions en portefeuille de négociation et leurs activités de négociation pour compte propre. Les exigences accrues en fonds propres et les coussins de capital contracycliques sont par ailleurs de nature à modérer la prise de risques excessive dans le chef des établissements de crédit. L'élaboration de plans de redressement et de résolution pour les G-SIFI devrait également améliorer leur résolvabilité. Cela dit, la question implicite que se posent les pays qui s'engagent dans des réformes structurelles en complément de l'ordre du jour des réformes internationales, et qui sous-tend la demande formulée par le gouvernement de disposer de la présente étude, est de savoir si les mesures envisagées sur la scène internationale suffiront.

L'expression « réformes structurelles » peut couvrir des mesures allant de l'interdiction complète de certaines activités dans le chef des banques au « cantonnement » d'activités spécifiques dans des structures juridiques distinctes. Les réformes structurelles peuvent viser notamment à améliorer le cadre de résolution pour les banques, à éliminer la nécessité de plans de redressement gouvernementaux, à réduire la prise de risques, et à modérer les conflits d'intérêt.

La réforme de type Vickers au Royaume-Uni vise à améliorer la résolvabilité des banques et à éliminer la nécessité de plans de redressement gouvernementaux. Elle s'articule autour de la notion de cantonnement (*ring-fencing*), c'est-à-dire le fait d'isoler du reste du secteur bancaire les établissements qui recueillent des dépôts de particuliers et de PME. Les banques ainsi « cantonnées » seraient autorisées à exercer des activités de prêt bancaire classiques, mais pas les activités de banque d'investissement. Les banques cantonnées seraient toutefois autorisées à exercer des activités de négociation dans le cadre de la fonction dite de trésorerie, en d'autres termes la gestion des risques et de la liquidité, et le financement de leurs activités. Les activités de banque d'investissement seraient interdites aux banques cantonnées, mais autorisées à d'autres entités juridiques du même groupe financier. Toutefois, des limites strictes seraient imposées en matière d'expositions entre les entités cantonnées et les autres entités du même groupe, ainsi que des exigences en matière de gouvernance indépendante et de fonctionnement des entités cantonnées.

La règle Volcker aux États-Unis vise quant à elle à réduire la prise de risques excessifs par les banques. Elle interdit aux établissements de crédit de faire de la négociation pour compte propre, de détenir ou de promouvoir du capital privé ou des fonds d'investissement spéculatifs (*hedge funds*), et de procéder à des transactions de banque d'investissement ou de négociation en cas de conflit d'intérêts par rapport à des clients ou des contreparties. Contrairement à la proposition Vickers, la règle Volcker ne permet pas à d'autres entités du groupe bancaire d'exercer les activités interdites aux banques proprement dites.

L'analyse de ces deux propositions fait ressortir de grosses difficultés de mise en œuvre, pour l'une comme pour l'autre. Au vu de ces difficultés, l'on peut se demander dans quelle mesure il serait possible de mettre ces réformes en œuvre de manière unilatérale en Belgique. L'un des grands défis associés à la règle Volcker qu'auraient à relever à cet égard les autorités de contrôle serait de parvenir à établir la distinction entre les activités de négociation pour compte propre, soumises à interdiction, et d'autres activités autorisées, comme la tenue de marché ou les opérations de couverture. Tous ces types d'opérations présentent des caractéristiques similaires, et les distinguer suppose de recourir à des règles hautement complexes qui risquent d'être contournées. La détection des infractions constitue dès lors une tâche extrêmement lourde pour les autorités de contrôle.

Parmi d'autres défis de mise en œuvre d'une réforme de type Vickers, il faut s'assurer que les banques cantonnées n'exercent pas subrepticement - dans le cadre de la fonction dite de trésorerie - des activités prohibées, garantir que les banques cantonnées demeurent adéquatement « séparées » des entités non cantonnées de leur groupe, et veiller à ce que la présence d'établissements financiers transfrontaliers ne compromette pas les objectifs des

réformes. Ainsi, un pays qui instaure de manière individuelle des réformes structurelles de type Vickers ne peut exiger le cantonnement des succursales étrangères des banques de l'UE opérant sur son territoire. De ce fait, si ces succursales déploient des activités à une échelle suffisamment large dans le système financier de ce pays, cela perturbera le *level playing field*, puisque ces succursales ne seront pas limitées dans leurs activités ni leurs opérations intragroupes. De surcroît, les filiales étrangères des banques de l'UE opérant dans ce pays pourraient décider de se convertir en succursales pour contourner les réformes structurelles.

Ces réflexions soulèvent des doutes sérieux quant à la faisabilité d'une application unilatérale efficace du paquet de réformes Vickers dans un pays comme la Belgique, qui recense un grand nombre de groupes bancaires transfrontaliers. Il est toutefois utile de reconnaître que les réformes de type Vickers combinent en réalité des mesures qui relèvent de différentes catégories de la politique réglementaire. Hors Royaume-Uni, et en particulier en Belgique, il est peut-être préférable et plus opportun de mettre en œuvre une partie des politiques de ces catégories plutôt que l'ensemble du régime Vickers. Les mesures prônées par le régime Vickers relèvent de quatre catégories suivantes: (1) les plans de redressement et de résolution; (2) les surcharges de capital pour certains établissements; (3) les règles relatives en matière d'expositions intragroupes; et (4) le cantonnement ou l'interdiction d'activités. Ces quatre catégories, conjuguées à la prise en compte de certaines caractéristiques propres au système financier belge, servent de base pour définir les mesures recommandées par le présent rapport.

*Les banques belges.* L'une des questions clés en matière de mise en œuvre de réformes structurelles de type Volcker ou Vickers concerne leur incidence éventuelle sur les totaux bilantaires actuels des banques et leurs bénéficiaires. Pour y répondre, il faut procéder à des arbitrages quant aux actifs et passifs spécifiques des bilans des banques belges qui seraient autorisés ou interdits dans le cadre d'un nouveau régime. Les données de *reporting* prudentiel fournies par les établissements de crédit n'étant pas parfaitement adaptées à cette finalité, nous avons procédé à une série d'estimations en fonction d'un certain nombre d'hypothèses différentes. Nos estimations du pourcentage actuel de l'actif total des bilans des banques belges qui serait interdit aux banques cantonnées sous un régime de type Vickers se situe dans une fourchette allant de 22 à 53 %. Notre estimation des passifs interdits par un régime de type Vickers s'élève à environ 45 % des passifs actuels. Toutefois, ceci est probablement une surestimation, dans la mesure où sont exclus certains passifs dérivés liés à la couverture des expositions du portefeuille bancaire et qui seraient probablement incluses dans les passifs autorisés. En ce qui concerne l'incidence sur la rentabilité des banques, nous examinons l'importance des activités de négociation pour compte propre sur le plan des revenus bancaires. Une fois encore, il est impossible d'en dégager des estimations précises, même si nous constatons que le pourcentage des produits d'exploitation des quatre principales banques belges qui peuvent être attribués à des activités de négociation est très variable dans le temps et compte actuellement pour 10-25 % du résultat d'exploitation.

Une deuxième question qui se pose à l'égard d'une éventuelle mise en œuvre des réformes Vickers est de savoir si les banques cantonnées auraient un excédent de financement lié aux utilisations rentables autorisées de leurs actifs. Nous montrons qu'il y a bien un excédent de l'épargne sur l'investissement en Belgique, et que, pour une bonne part, il transite par les banques, indubitablement en raison des avantages fiscaux liés aux comptes d'épargne en Belgique.

*Politiques recommandées.* L'analyse du rapport met en évidence trois aspects importants et liés entre eux qu'il y a lieu de prendre en compte dans l'élaboration de politiques visant à améliorer la résolvabilité des banques belges et à tempérer leur vulnérabilité face aux risques de contagion émanant d'activités ou de régions à risques. Premièrement, bien que les instruments financiers complexes et les expositions des banques en portefeuille de négociation aient été au centre de la crise de 2008, il reste que la plupart des crises bancaires qu'a connues le monde à ce jour ont été déclenchées par une expansion excessive du crédit bancaire classique, et que les prêts immobiliers ont souvent joué à cet égard un rôle de premier plan. Deuxièmement, l'activité bancaire transfrontalière constitue une caractéristique importante du système bancaire belge, tant

sur le plan de l'importance de la présence des banques étrangères dans le secteur bancaire belge qu'en ce qui concerne la présence des banques belges à l'étranger. Troisièmement - et cet aspect présente un lien avec le précédent -, trois des quatre plus grandes banques opérant en Belgique appartiennent à des groupes bancaires ou de bancassurance. De ce fait, et en raison de l'intensité des activités transfrontalières, les liens intragroupes revêtent de l'importance.

Bien que l'ordre du jour des réformes internationales soit appelé à pallier certaines des faiblesses des banques et du système financier que la crise de 2008 a révélées, nous sommes d'avis que certaines mesures supplémentaires pourraient contribuer à atteindre les objectifs de réduction de la probabilité des crises et d'amélioration de la résolvabilité des banques. Nous nous appuyons sur les quatre catégories de politiques couvertes par les réformes Vickers et les adaptons aux spécificités du système financier belge.

### *1. Les plans de redressement et de résolution*

À l'heure actuelle, les plans de redressement et de résolution destinés aux établissements financiers d'importance systémique mondiale (G-SIFI) sont formulés au niveau du groupe. Étendre l'obligation de formuler des plans de redressement et de résolution à toutes les banques d'importance systémique nationale (*domestically systemically important banks* ou D-SIB) pourrait soutenir la résolvabilité de ces établissements de crédit domestiques.

***Mesure 1:*** *Exiger la formulation de plans de redressement et de résolution des défaillances pour toutes les banques d'importance systémique nationale.*

Une condition essentielle pour que les plans de résolution des défaillances, qui sont mis au point par les autorités, parviennent à améliorer la résolvabilité des banques est que les autorités nationales possèdent les outils et pouvoirs nécessaires à la résolution ordonnée des défaillances des grands établissements complexes. En 2010, la Belgique a voté deux lois qui confèrent de tels pouvoirs aux autorités. L'efficacité de ces lois pourrait toutefois être améliorée, et selon des modalités compatibles avec les principales caractéristiques des régimes de résolution énoncés par le FSB et la Commission européenne.

***Mesure 2:*** *Améliorer l'efficacité de la loi de 2010 sur la résolution des défaillances en (1) précisant le rôle de la BNB en tant qu'autorité de résolution des défaillances, pour les banques systémiques comme non systémiques, (2) raccourcissant les délais dont disposent les tribunaux pour rendre un arrêt lorsque les autorités demandent à appliquer les pouvoirs de résolution à une banque défaillante, et (3) prévoyant des audiences à huis clos entre les tribunaux et les autorités de contrôle.*

### *2. Surcharges de capital (et autres politiques) pour les établissements financiers d'importance systémique (SIFI)*

Plusieurs pays ont annoncé des surcharges de capital pour leurs banques d'importance systémique nationale, et bon nombre d'États ont déclaré qu'ils allaient renforcer le contrôle des établissements financiers d'importance systémique, dans le droit fil des recommandations du Conseil de stabilité financière.

Conformément à sa loi organique, la BNB a développé et mis en œuvre un cadre d'identification des banques d'importance systémique nationale et est habilitée à s'opposer à tout projet de décision, dans le chef de ces établissements, qui serait susceptible de porter préjudice à leur profil de risque ou à la stabilité du système financier. Le pouvoir de la BNB pourrait toutefois être renforcé afin d'améliorer la résolvabilité de ces établissements.

***Mesure 3:*** *Dans le contexte d'un contrôle accru des banques belges d'importance systémique nationale, formuler une définition des décisions stratégiques des banques belges d'importance*

*systemique nationale qui inclurait tout changement dans les opérations ou activités de la banque susceptible d'avoir une incidence sur sa résolvabilité.*

### *3. Règles en matière d'expositions intragroupes*

Les expositions intragroupes complexes, en particulier dans les groupes transfrontaliers, peuvent compliquer le contrôle des risques au sein des groupes transfrontaliers et entraver sensiblement la résolution des défaillances. En conséquence, la Belgique a décidé de limiter à 100 % des fonds propres les expositions des filiales opérant en Belgique sur leurs établissements mère ou sœurs.

Les expositions intragroupes sont par ailleurs susceptibles de propager la contagion par delà les frontières ou d'une activité à l'autre sur l'ensemble des activités menées par les différentes entités d'un groupe. Par exemple, une crise bancaire ou une période de stress financier dans un pays peuvent être transmis d'une institution dans ce pays à des entités sœur, parente ou à des filiales dans d'autres juridictions en raison du non-repaiement de fonds empruntés, d'une demande accrue de liquidité ou de capital de la part de ces entités, ou de l'exercice d'accords de financement contingents ou de garanties. De tels canaux peuvent également permettre la transmission de la contagion aux membres d'un groupe financier depuis une entité du groupe souffrant de pertes suite à des activités exotiques risquées. Pour améliorer la résolvabilité de l'ensemble des groupes financiers en Belgique, et limiter la contagion, une solution pourrait être de relever les limites en matière d'expositions intragroupe.

***Mesure 4:*** *Étendre les limites en matière d'expositions intragroupes transfrontalières aux expositions des banques belges sur leurs filiales.*

### *4. Cantonnement ou interdiction d'activités*

Tant la proposition Vickers que la règle Volcker entraînent des coûts élevés pour un ensemble spécifique d'activités bancaires. La proposition Vickers implique des coûts significatifs pour les activités de banque d'investissement et le fonctionnement des groupes. La règle Volcker impose en pratique des coûts infinis pour les activités de négociation pour compte propre, puisqu'elles sont totalement interdites au sein des groupes bancaires.

Cela laisse à penser qu'une augmentation des coûts associés aux activités de banque d'investissement, sans application aussi radicale que la règle Vickers de cantonnement ou une interdiction de type Volcker, pourrait permettre d'atteindre un objectif similaire.

***Mesure 5:*** *Appliquer des surcharges de capital du deuxième pilier de manière ciblée aux activités de négociation des banques, au-delà d'un certain seuil, afin de relever les coûts de ces activités et de garantir qu'elles ne constitueront pas un obstacle sérieux à la résolvabilité des banques.*

L'opportunité d'un cantonnement de type Vickers en Belgique se heurte entre autres à la question de l'excédent d'épargne en Belgique, et du rôle important (notamment en raison d'avantages fiscaux) de l'intermédiation bancaire de cette épargne, dont une partie est recyclée en dehors du territoire belge. Cela pourrait engendrer des inefficacités si des mesures de cantonnement étaient imposées par exemple au niveau européen. La mesure suivante devrait permettre d'éviter ce problème.

***Mesure 6:*** *Rendre la subvention de l'épargne plus neutre par rapport au type d'instrument, ce qui diversifierait les voies par lesquelles l'épargne est investie dans l'économie réelle.*

Cette mesure consisterait à neutraliser les subventions à l'épargne octroyées en fonction des instruments utilisés, afin d'élargir l'éventail d'instruments par lesquels, l'épargne belge peut être investie dans l'économie réelle. Les détails de cette mesure devront être élaborés avec soin si l'on veut en maximiser l'impact positif sur l'économie. En outre, l'instauration de cette mesure devra

prévoir un régime transitoire approprié, de manière à minimiser les perturbations pour les établissements financiers et l'ensemble de la finance.

*Résumé.* Si l'ordre du jour des réformes internationales va très certainement renforcer la résistance des banques et contribuer indirectement à accroître leur résolvabilité, il convient d'adopter des politiques complémentaires visant plus directement à améliorer la résolvabilité et à réduire ainsi la probabilité que les gouvernements doivent utiliser l'argent du contribuable pour renflouer les banques. Les mesures proposées dans le présent rapport constituent une combinaison d'éléments clés prévus tant par la règle Volcker aux États-Unis que par les réformes Vickers du Royaume-Uni, modifiés pour une meilleure articulation par rapport au système financier belge.

Si elles avaient été mises en place avant 2008, ces mesures auraient permis de réduire sensiblement la gravité de la crise et la nécessité de recourir à l'argent du contribuable. Cela dit, ces mesures devraient aussi contribuer à réduire la probabilité ou l'incidence d'une future crise bancaire classique. Ces mesures, qui seront calibrées de façon appropriée, devraient contribuer à s'assurer l'avantage d'une résolvabilité accrue des banques belges, tout en minimisant les coûts.

## **1. INTRODUCTION**

Le gouvernement belge a demandé à la BNB d'analyser - dans le contexte de l'élaboration des *living wills* (c.-à-d. des plans de sauvetage et de résolution des défaillances) pour les banques - l'opportunité et la faisabilité d'instaurer des réformes structurelles en Belgique, visant par exemple à établir une distinction entre banques commerciales et banques d'investissement, ou à « cantonner » les banques de détail. Le gouvernement belge a annoncé son intention d'adopter, sur la base du rapport de la BNB, un cadre juridique visant à limiter la négociation pour compte propre par les banques de dépôt.

En réponse à cette demande, le présent rapport examine la question des réformes structurelles et expose les avis provisoires de la BNB concernant les mesures qui seraient appropriées pour renforcer la stabilité du système financier belge. Nous invitons maintenant les parties intéressées à s'exprimer sur ces propositions. Nous entendons les réformes structurelles comme étant des politiques visant à limiter, séparer, ou interdire certaines activités ou structures juridiques au sein des banques ou des groupes financiers. Comme l'élaboration de plans de sauvetage et de résolution constitue l'un des domaines de la réforme réglementaire lancée dans le sillage de la crise bancaire mondiale qui a débuté en 2007-2008, le rapport passe en revue les causes de la crise et le large éventail de réformes réglementaires qui y ont fait suite. Y sont abordées les réformes structurelles dans le cadre de l'ordre du jour des réformes internationales en cours, en passant par le débat sur les motivations potentielles des réformes structurelles et sur les interactions des mesures structurelles avec d'autres réformes. Le rapport expose ensuite les réformes structurelles spécifiques proposées au Royaume-Uni et aux États-Unis, et évalue la faisabilité et l'opportunité de réformes similaires en Belgique.

Une telle évaluation nécessite de spécifier les objectifs que les réformes structurelles devraient viser à atteindre. Une grande partie de l'ordre du jour en matière de réformes faisant suite à la crise est évidemment motivée par l'objectif général de réduction des probabilités d'une nouvelle crise, le reste de cet ordre du jour étant consacré à la réduction du coût des crises, en ce compris l'éventualité que les gouvernements se sentent obligés d'utiliser des fonds publics pour renflouer les banques insolvables. Si les réformes structurelles peuvent être considérés à la lumière de ces deux objectifs, nous évaluons par ailleurs les éventuelles mesures structurelles à l'aune des critères spécifiques suivants: (1) limiter la possibilité pour les banques de dépôt en Belgique de devenir insolvables à la suite d'activités (entreprises le cas échéant par d'autres entités du groupe) qui seraient soit très risquées, soit entreprises entièrement dans d'autres pays; (2) améliorer la résolvabilité des banques de dépôt en Belgique.

Améliorer la résolvabilité, tout en réduisant, à titre subsidiaire, les incitants à la prise de risques excessifs et en améliorant la capacité des banques à absorber des pertes : voilà ce qui a motivé le Royaume-Uni à proposer une séparation entre d'une part les services à la clientèle de détail et les PME et d'autre part le reste des activités bancaires<sup>1</sup>. Cette proposition, appelée proposition Vickers – du nom de Sir John Vickers, qui a présidé l'*Independent Commission on Banking* (ICB) -, s'articule autour de la notion de cantonnement (*ring-fencing*), c'est-à-dire le fait d'isoler du reste du secteur bancaire les établissements qui recueillent des dépôts de particuliers et de PME. Les établissements ainsi « cantonnés » seraient autorisés à exercer des activités bancaires traditionnelles, mais pas les activités de banque d'investissement. Ce dernier type d'activités serait néanmoins accessible à d'autres entités juridiques du même groupe financier; toutefois, des limites strictes seraient imposées en matière d'expositions entre les entités isolées et les autres du même groupe, ainsi que des exigences en matière de gouvernance indépendante et de fonctionnement des entités isolées.

Les États-Unis ont eux aussi présenté une proposition de réforme structurelle, baptisée règle Volcker, du nom de l'ancien président de la Réserve fédérale et initiateur de la proposition. Cette règle vise à réduire la prise de risques excessifs par les banques. Elle interdit aux banques de faire

---

<sup>1</sup> Cf. « UK Independent Commission on Banking », *Final Report*, septembre 2011.

de la négociation pour compte propre, de détenir ou de promouvoir du capital privé ou des fonds d'investissement spéculatifs (*hedge funds*), et de procéder à des transactions de banque d'investissement ou de négociation en cas de conflit d'intérêts par rapport à des clients ou des contreparties. Contrairement à la proposition Vickers, la règle Volcker ne permet pas à d'autres entités du groupe bancaire d'exercer les activités interdites aux banques proprement dites. En d'autres termes, la règle Volcker ne fait pas qu'isoler certains types d'activités bancaires, elle les interdit.

Ces propositions de réformes structurelles sont une réponse directe à l'expérience de la crise de 2008, lors de laquelle la vente, à l'échelle planétaire, de produits financiers complexes contenant des expositions à des crédits hypothécaires américains de moindre qualité (*subprime*) et dont les risques étaient mal appréhendés, a déclenché une crise bancaire mondiale lorsque les prix des logements aux États-Unis ont commencé à baisser.

Cela étant, au delà de l'examen des liens entre les propositions de réformes structurelles et la crise récente, toute évaluation des mesures de réforme structurelle se doit de prendre également en compte l'impact potentiel sur les tensions de nature financière qui pourraient survenir demain. Cela nous amène à débattre des similitudes et des différences entre la crise de 2008 et les crises bancaires antérieures, et de l'efficacité potentielle des mesures structurelles dans la prévention des différents types de situations de crise.

Enfin, comme l'économie et le système financier belges sont de type ouvert et de taille réduite, il y a lieu d'être particulièrement attentif à l'incidence de ces mesures structurelles sur le comportement des banques transfrontalières, ainsi qu'à ce qu'elles impliquent non seulement pour le pays d'origine mais également pour le pays d'accueil.

Le rapport s'articule comme suit. La 2<sup>e</sup> section, qui suit la présente introduction, expose les causes des crises bancaires survenues récemment dans les pays développés et pointe les similitudes et les différences par rapport à la crise de 2008. La 3<sup>e</sup> section passe en revue l'ordre du jour des réformes internationales au lendemain de la crise. La 4<sup>e</sup> section traite des questions générales en matière de réformes structurelles qui sortent du cadre des réformes internationales, et de leurs interactions potentielles avec ces réformes simultanées. La 5<sup>e</sup> section analyse la proposition Vickers du Royaume-Uni et la règle Volcker des États-Unis. La 6<sup>e</sup> section présente des données relatives aux banques belges qui peuvent s'avérer utiles pour évaluer l'incidence éventuelle des propositions de réformes structurelles sur le secteur bancaire belge. Enfin, la 7<sup>e</sup> section est consacrée à une analyse des possibilités de mettre en œuvre des réformes structurelles en Belgique, et propose un ensemble de mesures visant à améliorer la résolvabilité des banques belges.

## **2. LES CRISES BANCAIRES DU PASSE**

Dans cette section, nous examinons d'abord les crises bancaires récentes dans les pays développés et leurs caractéristiques générales. Nous discutons ensuite des causes de la crise de 2008 par rapport à ces autres crises. Cela permet d'identifier, parmi les caractéristiques de la crise de 2008, celles qui sont similaires par rapport aux crises précédentes, et celles qui s'avèrent atypiques.

### **2.1 LES CRISES QU'ONT CONNUES LES ÉCONOMIES DÉVELOPPÉES, ET LEURS CAUSES**

Le tableau 1 présente des informations sur les crises bancaires récentes dans les pays développés, et leur classification en fonction de leur nature systémique ou non.

**Tableau 1: Crises bancaires récentes dans les pays développés**

Crises bancaires systémiques		
Finlande	1991-94	3 banques (31 % des dépôts du système) sont nationalisées

Japon	1992-2002	Les prêts non performants (NPL) des banques grimpent à 10-25 % du PIB
Norvège	1987-93	3 banques (85 % des actifs du système) sont nationalisées
Espagne	1977-85	52 banques (20 % des dépôts du système) ont des problèmes de solvabilité
Suède	1991-94	5 banques (70 % des actifs du système) éprouvent des difficultés
Irlande	2008-10	L'ensemble des banques subissent des pertes; les pertes les plus importantes sont situées dans les plus grandes banques
Espagne	2008-auj.	Situation extrêmement sérieuse pour la solvabilité de 45 caisses d'épargne
Crises bancaires non systémiques		
Australie	1989-92	2 banques d'État sont recapitalisées; les NPL grimpent jusqu'à 6 % des actifs
Danemark *	1987-92	Pertes sur crédit de 9 % des montants octroyés; 40 des 60 banques en difficulté fusionnent
Grèce *	1991-95	Injection de fonds publics dans des établissements de prêt spécialisés
Italie *	1990-95	58 banques (11 % des prêts) fusionnent avec d'autres établissements
Nouvelle-Zélande	1987-90	Une banque publique (25 % des actifs) éprouve des problèmes de solvabilité
Royaume-Uni	1974-76	Crise bancaire à la suite de l'effondrement du marché de l'immobilier
États-Unis	1989-91	Des sociétés de crédit immobilier ( <i>savings and loan associations</i> ) et 1 300 banques font faillite
Canada	1983-85	15 établissements de dépôts, dont 2 banques, font faillite
France *	1994-95	Le Crédit lyonnais éprouve de gros problèmes de solvabilité en raison d'une fraude
Allemagne *	1977-79	Les <i>Giroinstitutions</i> éprouvent des difficultés
Islande	1985-86	L'une des trois banques publiques se retrouve en état d'insolvabilité
Islande	1993	Le gouvernement recapitalise une grande banque publique à la suite de pertes en activité d'octroi de crédit
Royaume-Uni *	1984	Faillite de Johnson Matthey Bankers en raison de prêts à risques
Royaume-Uni *	1991	Faillite de la Bank of Credit and Commerce International à la suite d'une fraude
Royaume-Uni *	1995	Faillite de la banque Barings à la suite d'une fraude

\* Selon la définition du terme « systémique » par Reinhart & Rogoff, 2008, *Banking Crises: An Equal Opportunity Menace*.

**Source:** Connolly E. (2009), *Banking Crises and Economic Activity: Observations from Past Crises in Developed Countries*, Economic Papers, vol. 28, n° 3, 206-216.

L'examen des crises recensées dans le tableau montre que les crises bancaires s'avèrent présenter une série de similitudes dans leurs causes ainsi que dans les événements survenus au cours des périodes précédant la crise.

- *Crise précédée d'une forte expansion économique.* Chacune des crises figurant dans le tableau a été précédée par une période d'expansion avec croissance rapide du crédit, souvent dans le domaine des prêts hypothécaires.

- *L'expansion porte souvent sur les prix des actifs ou de l'immobilier.* Dans chacun des pays examinés, le marché des valeurs mobilières a connu une grosse progression, et dans bon nombre de cas, cela s'est accompagné d'un *boom* de l'immobilier.

- *L'accroissement bilantaire des banques fait souvent suite à des mesures de déréglementation ou de libéralisation financière.* Typiquement, les banques se retrouvent exposées à des risques auxquels elles ne sont pas préparées.
- *La déréglementation s'accompagne souvent d'une libéralisation du compte de capital.* Bon nombre de pays connaissent un déficit du compte courant ou de gros afflux de capitaux au cours de l'année qui précède la crise.
- *Défaillances du contrôle.* Les autorités de contrôle s'avèrent, dans bien des cas, incapables de déceler l'accumulation de risques ou d'y réagir de manière suffisante.

Les points communs des crises répertoriées dans le tableau 1 sont illustrés de manière frappante par la description dans l'encadré 1 ci-dessous des crises bancaires subies par les pays scandinaves dans les années 1990.

#### **Encadré 1: Illustration des crises bancaires traditionnelles: l'exemple des crises scandinaves des années 1990**

Comme la plupart des crises bancaires, celles qu'ont connues la Finlande, la Norvège et la Suède ont été précédées d'une forte expansion économique à laquelle a succédé une période de grave récession. L'expansion a été marquée par une forte accélération de la croissance économique dans la seconde moitié des années 1980, accompagnée de mesures de libéralisation financière, de l'apparition de nouveaux instruments financiers, d'une envolée des prix de l'immobilier et des cours des actions, et d'une solide croissance du ratio des crédits bancaires au PIB. Ces évolutions ont fait place à de fortes récessions au début des années 1990. Dans chaque pays, les provisions pour pertes sur prêts se sont rapidement accumulées au début de la crise, et les ratios prêt-PIB ont chuté d'un montant proche de celui de l'augmentation qu'ils avaient connue au cours de l'expansion.

Phase d'expansion: Ce sont principalement la déréglementation des marchés financiers ainsi que des évolutions conjoncturelles internationales favorables qui ont été alimentés les expansions nationales, poussant rapidement à la hausse les prix réels de l'immobilier et les cours de bourse. La déréglementation des marchés financiers – avec à la clé la suppression du plafonnement des taux d'intérêt, des règles quantitatives en matière de prêts, et des contrôles de change – a fait exploser l'octroi de crédit domestique. Faisant suite à cette déréglementation financière, les banques ont dû s'adapter à un nouveau régime de concurrence par les prix, par opposition à la concurrence par les services qui avait dominé la période précédente, plus fortement réglementée. L'intense concurrence par les prix entre les banques les a amenées à prendre davantage de risques. La libération des mouvements de capitaux internationaux a également accéléré fortement l'afflux de capitaux, dont une part significative libellée en devises étrangères et non couverte. La politique monétaire restrictive a fourni des incitants supplémentaires aux afflux de capitaux, par la voie des écarts entre les taux d'intérêt domestiques et étrangers, et la perception d'une faible probabilité de pertes sur les fluctuations des taux de change.

Phase de récession: Ce sont des facteurs tant nationaux qu'internationaux qui ont enclenché les crises. Les exportations vers les économies de marché ont souffert du ralentissement de la croissance internationale, de la perte de compétitivité sur les prix, et des baisses des termes de l'échange<sup>2</sup>. En outre, en raison de l'augmentation des taux d'intérêt en Allemagne à la suite de la réunification, la plupart des pays européens se sont sentis obligés de maintenir les taux d'intérêt à un niveau élevé tout au long de la récession. Les taux d'intérêt réels se sont envolés, entre 1990 à 1992, en raison des efforts fournis pour défendre le mark finlandais et la couronne suédoise contre

<sup>2</sup> La Finlande a été durement touchée par l'effondrement de l'ancienne Union soviétique (l'import-export entre la Finlande et la Russie a chuté de 70 pour cent en mars 1991). La crise suédoise a donc été moins sévère que la crise finlandaise. Pour la Norvège, le vent a commencé à tourner dès 1986, avec la baisse des prix des produits pétroliers.

la spéculation: cet emballement des taux d'intérêt nominaux sur fond de taux d'inflation en repli, au début de la récession, a placé les taux d'intérêt réels à des niveaux élevés. En Suède, les banques ont enregistré de très grosses pertes de crédit, proportionnelles à l'ampleur des crédits qu'elles avaient accordés au cours de la période d'expansion. L'aggravation des pertes de crédit était également imputable à la proportion accrue de crédits hypothécaires dans les portefeuilles des banques.

La déréglementation est souvent citée comme l'une des causes du repli économique et de la crise financière dans les pays scandinaves. Pourtant, plusieurs facteurs clés ont contribué aux crises scandinaves: les tergiversations politiques, les spécificités structurelles des systèmes financiers, le caractère inapproprié des contrôles internes des établissements de crédit en matière de gestion des risques lors de la montée en puissance de la concurrence sur les marchés financiers, et l'expectative d'une intervention gouvernementale en cas de crise.

Impact de la déréglementation: Avant la libéralisation, le secteur financier était soumis à des taux d'intérêt plafonds, des règles quantitatives en matière d'octroi de crédit, et un contrôle des changes. Les taux d'intérêt avaient été maintenus à des niveaux faibles et stables, et les pays scandinaves étaient obligés de rationner le crédit. La rentabilité des banques était assurée par une politique restrictive en matière de concurrence. L'environnement bancaire étant alors stable, les exigences de fonds propres étaient modérées, et, bien souvent, le contrôle de leur respect n'était pas strict. La structure du système financier était dominée par le secteur bancaire, les banques commerciales proposant un large éventail de services financiers et établissant des relations à long terme avec leurs clients.

Dans le même temps, un marché « parallèle » a commencé à se développer pour contourner les restrictions sur les taux d'intérêt. Les banques ont participé à ce marché du crédit non réglementé par l'intermédiaire des activités hors bilan. Ce marché a réduit le rôle important des banques dans la collecte d'informations relatives aux risques des emprunteurs. Les autorités ont en vain essayé de ramener ce marché sur le segment réglementé, en assouplissant certaines restrictions et en permettant aux forces du marché d'accroître leur influence. La libéralisation financière a suivi.

Le calendrier de la libéralisation des marchés financiers nationaux et des flux de capitaux internationaux dans la seconde moitié des années 1980 a coïncidé avec une forte dynamique expansionniste dans les économies de marché occidentales. L'expansion a gonflé les taux d'endettement du secteur privé et fait basculer le solde de la balance courante dans le rouge. Par ailleurs, les lois bancaires en vigueur étaient dépassées, et les autorités de contrôle bancaire menaient une politique largement légaliste dans leur surveillance du secteur. Ces règles et pratiques en matière de réglementation prudentielle et de contrôle bancaire n'ont pas été modifiées lorsque les services bancaires ont été déréglementés et que les instruments financiers ont évolué. Cela a amplifié l'asymétrie d'information entre les banques et les autorités de contrôle, et les afflux de capitaux internationaux n'ont pas arrangé les choses. Les règles n'ont été renforcées que plus tard, en 1991, alors que la récession avait déjà commencé.

Sur fond de déréglementation, les taux débiteurs ont été libérés avant les taux des dépôts, ce qui a également contribué à soulager les positions des banques. En outre, le durcissement de la concurrence a poussé le secteur à s'éloigner du système de relation avec le client (*relationship banking*) pour s'orienter vers un fonctionnement axé essentiellement sur les transactions (*transaction-based banking*). Les banques y ont perdu en capacité d'évaluation des risques de crédit et de surveillance des emprunteurs, ce qui a facilité l'arrivée sur le marché du crédit d'établissements financiers non bancaires.

Les crises bancaires qu'on plus récemment connues l'Irlande et l'Espagne relèvent elles aussi de la catégorie des crises traditionnelles. En Irlande, la période soutenue de croissance économique qu'a connue le pays au cours des années qui ont précédé la crise (et qui lui a valu le surnom de « Tigre celtique ») a provoqué un excès de confiance dans les marchés, en particulier celui de l'immobilier. Le *boom* de l'immobilier irlandais est né de la demande croissante sur le marché de

l'immobilier commercial et résidentiel, boosté par la hausse du revenu par habitant et l'immigration nette qu'alimentait la croissance économique soutenue. L'offre accrue de logements ayant, dans un premier temps, du mal à satisfaire la demande, les prix de l'immobilier ont grimpé en flèche. Vers la fin de cette période d'expansion, le crédit au secteur privé non financier - principalement les ménages, mais également un cercle restreint de promoteurs immobiliers – avait dépassé 200 % du PIB, soit le double environ de la moyenne européenne.

L'afflux de capitaux a également joué un rôle important en Irlande. Alors qu'en 1999, les banques irlandaises se finançaient principalement sur le marché domestique, en 2008, les dépôts de clients irlandais ne représentaient plus que 22 % du financement bancaire intérieur, alors que plus de 37 % du financement provenait des marchés de capitaux internationaux. En raison de cet afflux de capitaux, les bilans des banques irlandaises ont plus que sextuplé entre 1999 et 2008.

En Espagne, la crise financière internationale qui a éclaté à la mi-2007 a brutalement mis fin à une longue période d'expansion économique qui avait commencé vers 1996 et qui s'était accompagnée d'un véritable *boom* dans les secteurs de la construction et de l'immobilier, et d'une explosion consécutive des prix des logements. La spirale haussière de la demande, des prix de l'immobilier, et de l'offre de logements a alimenté une énorme bulle, qui a fini par éclater lorsque les premiers effets de la crise internationale se sont fait sentir en Espagne.

La croissance disproportionnée du secteur de l'immobilier, conjuguée à l'expansion du crédit nécessaire pour la financer, a engendré d'importants déséquilibres économiques. La forte demande intérieure a contribué à creuser progressivement et à un rythme croissant le déficit du compte courant, principalement en raison du secteur privé. L'endettement croissant du secteur privé s'est traduit par de lourdes pertes pour les banques, en particulier sur les prêts hypothécaires.

## 2.2 LA CRISE DE 2008 COMPAREE AUX CRISES PRECEDENTES

Le pourquoi de la crise de 2007-2008 a fait couler beaucoup d'encre. L'on se souvient qu'elle a débuté en 2007 par des pertes généralisées en titrisation de prêts hypothécaires à risque aux États-Unis, et a atteint sa phase critique avec la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008. Une série de facteurs prédominants ont été pointés du doigt pour expliquer le montant faramineux des risques accumulés, et l'énormité des pertes consécutives, une fois la crise enclenchée. Des taux d'intérêt maintenus faibles pendant longtemps et l'apparition de déséquilibres macroéconomiques ont provoqué une chasse généralisée au rendement. Les produits financiers complexes, qui s'accompagnaient d'une exposition aux *subprimes* américains dont le risque n'était pas bien perçu, ni par les agences de notation, ni par les investisseurs, ont contribué à étancher cette soif de rendement. Les banques ont accru leur levier d'endettement, tout en continuant à afficher de solides ratios réglementaires de fonds propres sur la base des actifs pondérés, obtenus en actant des expositions dans le portefeuille de négociation où les exigences de fonds propres étaient modestes, en recourant davantage à du financement à forte asymétrie d'échéances, et en créant des véhicules hors bilan ne nécessitant que peu ou pas d'exigences de fonds propres. En raison de lacunes dans la gestion des risques et les systèmes de gouvernance des établissements financiers, les dirigeants bancaires n'ont pas toujours compris les risques que couraient leur établissement, et en ont mal appréhendés l'ampleur excessive.

La conjugaison de ces facteurs a déclenché une crise qui s'est avérée véritablement systémique et globale. Les marchés ont dévissé dans presque tous les domaines. Le tarissement soudain de la liquidité a paralysé jusqu'aux marchés considérés jusque là comme sûrs, tels ceux du papier commercial adossé, ou des prêts interbancaires à court terme. Les banques du monde entier ont dû acter de lourdes pertes sur les actifs du portefeuille de négociation, et ont dû faire face à des difficultés de financement telles que leur survie s'en trouvait menacée. Les gouvernements, confrontés au risque que faisait peser sur l'ensemble du système financier la perspective de défaillances d'établissements de grande taille et d'importance systémique, ont estimé qu'ils n'avaient d'autre choix que d'intervenir pour les renflouer.

Cette crise de 2008 présente à la fois des similitudes et des différences par rapport aux crises précédentes. Elle diffère fondamentalement des précédentes en ce qu'elle porte essentiellement - à tout le moins pour les banques non américaines - sur le portefeuille de négociation. Ainsi, bien que la crise de 2008 présente en commun avec les crises précédentes d'avoir été précédée par un *boom* de l'immobilier, ce phénomène se limitait essentiellement aux États-Unis. Il était cependant soutenu par les ventes, aux quatre coins du monde, de produits financiers complexes tels les ABS CDO et leur exposition inhérente aux crédits hypothécaires américains à risque (*subprime*). Ces produits complexes, qui s'accompagnaient d'un risque de crédit significatif, mais mal apprécié, étaient présents dans les portefeuilles de négociation des banques du monde entier. C'est pour cette raison que la phase d'expansion-récession limitée au départ à un seul segment (le *subprime*) du marché immobilier d'un seul pays (les États-Unis) a rejailli sur l'ensemble de la planète.

En dépit de cette caractéristique unique que constitue le rôle du portefeuille de négociation, la crise de 2008 est comparable aux autres crises en ce que les exigences réglementaires inappropriées imposées avant la crise de 2008 pour les expositions du portefeuille de négociation rappellent d'autres situations de pré-crise dans lesquelles, sur fond de libéralisation ou de déréglementation, le contrôle du secteur financier avait trop souvent été laxiste. Car à la veille de la crise de 2008, les exigences en fonds propres réglementaires pour les expositions du portefeuille de négociation étaient beaucoup trop faibles, en particulier si l'on songe au risque que présentaient certains des instruments complexes qui y étaient détenus. Les banques ont profité de ces faibles niveaux d'exigences en fonds propres pour acter leurs risques au portefeuille de négociation plutôt que dans le portefeuille bancaire.

Enfin, la crise de 2008 évoque les crises précédentes en ce qu'elle a mis au jour des défaillances significatives en matière de contrôle. Les autorités financières n'ont pas compris complètement les risques inhérents aux produits financiers complexes, en particulier pour ce qui concerne les titrisations d'expositions à risque américaines que l'on retrouvait dans les portefeuilles des banques. Les contrôleurs bancaires étaient par ailleurs peu au fait des vastes interconnexions qui liaient étroitement entre elles les banques, en particulier via les *credit default swaps* (CDS), qui consistent à acheter et vendre une assurance contre une éventuelle défaillance de leurs expositions complexes liées à la titrisation de prêts *subprimes* américains.

L'encadré 2 ci-dessous décrit les causes des problèmes subis par les trois grandes banques belges que le gouvernement a été amené à renflouer en 2008.

#### **Encadré 2: Les banques belges et la crise de 2007-2008**

Comme on le sait, la crise bancaire de 2007-2008 a débuté à la mi-2007, lorsqu'il est apparu que le marché des prêts hypothécaires américains à risque accusait d'énormes pertes. Elle a atteint une phase critique lors de la faillite de Lehman Brothers, le 15 septembre 2008. La chute de Lehman Brothers a complètement tari les marchés de financement bancaire, et provoqué l'effondrement des valeurs financières. Les banques belges n'ont pas été épargnées par ces événements, qui ont atteint leur paroxysme avec l'intervention du gouvernement belge pour secourir trois des quatre principaux établissements: Fortis, Dexia et KBC. L'encadré décrit les causes des problèmes qu'a connus chacune de ces banques et qui ont donné lieu *in fine* à l'intervention du gouvernement.

##### Fortis

Certaines des difficultés rencontrées sur le marché par Fortis Banque à l'automne 2008 étaient sans aucun doute été liés aux 42 milliards d'euros de produits structurés complexes détenus à la fin juin 2008. Cela dit, la vulnérabilité de Fortis était aussi imputable pour une bonne part aux doutes que nourrissait le marché quant à la santé financière du groupe à la suite de l'acquisition conjointe, par Fortis, Royal Bank of Scotland et Santander, d'ABN AMRO en octobre 2007. Cette opération, aboutissement d'un processus de prise de contrôle complexe, a été légalement mise en œuvre par RFS Holdings BV, une entité spécialement créée à cet effet et détenue conjointement par les trois groupes au prorata de leurs engagements financiers respectifs, à savoir, dans le cas

de Fortis, 24 milliards d'euros. Fortis avait obtenu l'approbation de la Commission européenne, compétente en la matière, pour l'acquisition d'ABN AMRO, à la condition de résoudre certains problèmes consécutifs de concurrence sur le marché bancaire néerlandais en se défaisant d'une série d'activités spécifiques de la branche néerlandaise d'ABN AMRO.

Dans la mesure où la majorité des transferts de parties d'ABN AMRO vers Fortis ne devaient avoir lieu qu'entre fin 2008 et fin 2009, Fortis devait avoir le temps nécessaire pour mettre en œuvre les mesures devant lui permettre de respecter ses objectifs en matière de capitalisation. Il en fut autrement : le 26 juin 2008, faisant face à la détérioration des conditions du marché et à la perspective d'une perte consécutive à la vente forcée de certaines activités de banque commerciale aux Pays-Bas, Fortis annonce son intention de modifier et d'accélérer son plan de recapitalisation. Les mesures annoncées, d'un montant de 8,3 milliards d'euros, prévoient une augmentation de capital, une émission d'instruments de capital non dilutifs, une proposition de paiement en actions du dividende 2008, et des cessions d'actifs non stratégiques. L'annonce de ces mesures déclenche une chute significative du cours de l'action Fortis.

Après la défaillance de Lehman Brothers en septembre 2008, le marché commence à se préoccuper sérieusement du risque de contrepartie lié à Fortis. La banque a du mal à renouveler son financement à court terme sur les marchés de gros, assiste à la dégringolade de son cours boursier, voit la prime de son *credit default swap* (CDS) dépasser la barre des 500 points de base, et, *last but not least*, constate que des contreparties professionnelles retirent leurs dépôts. Le gouvernement belge décide de procéder dans l'urgence au sauvetage de la banque, en renflouant les fonds propres des filiales bancaires du groupe et en faisant fournir des liquidités d'urgence par la Banque nationale de Belgique.

Au cours du week-end des 27 et 28 septembre, les gouvernements néerlandais, belge et luxembourgeois élaborent un plan de sauvetage qui marque le début d'un long processus aboutissant à la vente forcée des activités néerlandaises (en ce compris la participation de Fortis dans ABN AMRO) à l'État néerlandais, au rachat de Fortis Banque Belgique par le gouvernement belge, et, par la suite, à la conclusion d'un accord prévoyant l'acquisition par la banque française BNP Paribas d'une participation majoritaire dans Fortis Banque Belgique.

#### Dexia 2008

À la fin septembre 2008, le groupe Dexia, confronté aux difficultés qu'il éprouve à se refinancer à la suite de la défaillance de Lehman Brothers, sollicite une aide d'urgence des pouvoirs publics. Jusque là, Dexia comptait beaucoup sur le financement de gros, le groupe ne recueillant des dépôts en Belgique et au Luxembourg. Pour compléter les sources de financement provenant des activités *retail*, Dexia mobilise une partie importante de son volumineux portefeuille de titres de créance à notation élevée pour se refinancer sur les marchés de gros garantis. Quand ces marchés sont touchés par les importantes perturbations qui font suite à l'effondrement de Lehman Brothers, Dexia subit un choc de liquidité sévère.

En plus de souffrir de prix extrêmement bas sur un grand nombre de ses obligations à notation élevée en raison des hausses généralisées des primes de risque de liquidité, Dexia doit aussi affronter les préoccupations grandissantes du marché quant à l'exposition du groupe à d'importants risques sur des actifs et des produits structurés complexes aux États-Unis. Ces expositions sont liées principalement aux activités de Financial Security Assurance (FSA), une filiale américaine de Dexia Crédit local de France. Le cœur de métier de FSA, l'un des cinq leaders mondiaux du rehaussement de crédit, consiste à vendre de l'assurance crédit à des investisseurs obligataires. Cette activité d'assurance-crédit, créée en 1971, n'a, dans un premier temps, été utilisée que sur le marché américain des obligations municipales; au fil du temps, ces assureurs dits « monoline » ont étendu leur activité pour assurer des titrisations de prêts hypothécaires aux États-Unis, et, peu de temps avant la crise, des produits structurés complexes comportant des risques sur des titrisations de prêts hypothécaires US. C'est donc un coup dur pour le secteur de l'assurance *monoline* lorsqu'éclate la crise des *subprimes* aux États-Unis.

FSA a beau s'être abstenu d'assurer les plus risqués des titres adossés à des prêts hypothécaires (*mortgage-backed securities*), il n'en est pas moins incapable, une fois la crise enclenchée, d'échapper à la déferlante de pertes sur toutes les catégories de titres adossés à des prêts hypothécaires. Ces titres ne constituent qu'une petite partie des garanties d'assurance accordées par la FSA, mais ils représentent une source significative de pertes potentielles et entraînent d'importantes moins-values sur les 16,5 milliards de dollars du portefeuille de titres adossés détenu par FSA au sein de son entité Asset Management. En juillet 2008, Moody's envisage de revoir à la baisse la note AAA de FSA. Dexia réagit en annonçant une recapitalisation de FSA à hauteur de 300 millions d'euros et la mise à disposition d'une ligne de liquidité non garantie de 5 milliards de dollars au bénéfice de la filiale Asset Management de FSA. La finalité de la ligne de crédit est de garantir le remboursement des dettes de cette *business line* et d'éviter d'avoir à cristalliser les pertes qu'aurait engendrées la vente prématurée d'actifs du portefeuille de cette filiale.

Comme les difficultés de financement de Dexia s'aggravent, les gouvernements belge, français et luxembourgeois émettent, en octobre 2008, une garantie combinée couvrant bon nombre des sources de financement de Dexia. La garantie s'élève à 150 milliards d'euros et couvre les engagements de Dexia envers les établissements de crédit et les contreparties institutionnelles.

#### Dexia 2011

À la suite de l'intervention du gouvernement en 2008, Dexia est tenu de soumettre à la Commission européenne un plan de restructuration radicale visant à réduire le profil de risque du groupe et son levier de financement. Selon les termes du plan, Dexia convient de recentrer ses activités sur l'intermédiation financière traditionnelle, en vendant des entités d'exploitation et actifs financiers non stratégiques, et en mettant fin à ses activités de négociation pour compte propre. Entre décembre 2008 et juin 2011, la mise en œuvre du plan permet au groupe de réduire son total bilantaire de 130 milliards d'euros (soit une réduction de 20 %) et d'amoindrir ses besoins de financement à court terme de 160 milliards d'euros.

En dépit de ces améliorations, la situation financière de Dexia se détériore en mai 2011, lorsque sa note à court terme est placée sous surveillance par Standard and Poor's, provoquant une chute de 22 milliards d'euros de son financement non garanti. L'escalade de la crise de la dette souveraine, et ses cinglantes retombées en matière de valeur des obligations gouvernementales de nombreux pays, entame encore plus gravement les conditions d'emprunt du groupe, en raison de la chute des taux d'intérêt à long terme dont elle s'accompagne. Ces deux facteurs obligent Dexia à réalimenter massivement les garanties qu'il doit fournir pour couvrir les risques de tiers liés à ses swaps de taux d'intérêt. En outre, un grand nombre de titres qui avaient été émis par le groupe en vertu de la garantie accordée par l'État en 2008 arrivent à échéance en 2011, aggravant encore la vulnérabilité de la banque.

Tout se fige le lundi 3 octobre, lorsque Moody's place Dexia sous surveillance négative, précarisant la situation du groupe en matière de liquidité et mettant en danger sa stabilité financière. À cette annonce, le groupe perd près de 9 milliards d'euros en financement à court terme non garanti, ainsi que 7 milliards d'euros de dépôts de clients.

C'est dans ce contexte que Dexia se voit contraint de chercher de l'aide auprès du gouvernement; un plan de restructuration est mis sur pied, impliquant le démantèlement complet du groupe Dexia à la fin octobre 2011. Les principales mesures du plan prévoient l'acquisition par l'État belge de l'ensemble des actions détenues par le Groupe Dexia dans sa filiale Dexia Banque Belgique, et la création d'un nouveau mécanisme de financement garanti par les États belge, français et luxembourgeois pour un montant maximum de 90 milliards d'euros pour Dexia SA et sa filiale Dexia Crédit local.

#### KBC

Si, par delà le durcissement généralisé des conditions financières sur les marchés de gros, le groupe KBC ne rencontre pas de problèmes spécifiques de liquidité au lendemain de la faillite de Lehman Brothers, il reste que la prime appliquée aux CDS le référant monte en flèche en

octobre 2008. Ce développement fait suite à l'annonce par Moody's de l'abaissement de la note d'une série de CDO structurés et émis par KBC Financial Products. Le groupe KBC, dont l'exposition non assurée à ces produits structurés s'élève à 16 milliards d'euros à la fin juin 2008, est dès lors contraint d'acter une perte substantielle sur ces investissements dans ses résultats du troisième trimestre. Cette évolution se produisant alors que de nombreux gouvernements européens annoncent la mise en œuvre de plans visant à aider les établissements de crédit à renforcer leurs fonds propres afin d'assurer une couverture supplémentaire pour absorber les pertes futures, le gouvernement belge décide de souscrire à l'émission par KBC, le 27 octobre, de titres hybrides de capital de base pour une valeur de 3,5 milliards d'euros.

En janvier 2009, les fonds propres de KBC sont augmentés par une opération similaire décidée par le gouvernement de la Région flamande. Cette deuxième intervention est effectuée au terme d'une période de reculs sensibles du cours de l'action KBC, à la suite de l'annonce par Moody's, fin 2008, d'une révision des hypothèses qui sous-tendent ses notations des *corporate CDO* synthétiques, et de l'inquiétude grandissante quant aux perspectives économiques dans une série de pays où KBC a établi des filiales de taille, en particulier l'Europe centrale et de l'Est, où le groupe a développé un deuxième marché national.

En mai 2009, KBC affiche d'importantes pertes sur un portefeuille de CDO couverts par une assurance crédit de la compagnie d'assurance *monoline* MBIA, et annonce une perte totale nette de 3,6 milliards d'euros pour le premier trimestre de l'année. La couverture fournie par MBIA porte sur un montant total assuré de 14 milliards d'euros. La valeur de cette protection achetée à MBIA plonge lorsque MBIA annonce une restructuration qui prévoit la cession d'actifs de valeur de l'entité qui constitue la contrepartie de KBC. En mai 2009, le gouvernement belge décide d'accorder à KBC une garantie sur ses produits de crédit structurés.

### 2.3 IMPLICATIONS EN MATIERE DE REFORMES

L'examen de la crise de 2008 met en évidence une série d'aspects uniques par rapport aux crises bancaires précédentes. Quelques-unes des nouvelles caractéristiques de la crise de 2008 - par exemple, la contagion provoquée par l'ampleur planétaire des montants placés par les établissements dans des instruments financiers complexes exposés à un seul pays - traduisent une évolution structurelle des marchés bancaires et financiers. Cela donne à penser que la mondialisation de l'activité et la complexité des transactions pourraient bien jouer un rôle dans les crises bancaires futures.

Cela dit, les crises bancaires qui sévissent encore en Irlande et en Espagne sont là pour nous rappeler que la crise bancaire « traditionnelle » n'appartient pas définitivement au passé. Il importe donc d'évaluer les réformes proposées, et notamment les réformes structurelles, quant à leur incidence potentielle par rapport aux crises bancaires tant traditionnelles qu'atypiques. Les mesures qui sont efficaces pour réduire la probabilité d'un type de crise n'ont pas nécessairement un impact fort par rapport à une autre.

### **3. REFORMES DU SECTEUR FINANCIER DEBATTUES DANS LES FORUMS INTERNATIONAUX**

L'échelle planétaire de la crise de 2008, ainsi que sa gravité, ont mis au jour une série de faiblesses structurelles du système financier. Il s'agit notamment du caractère inapproprié de la gestion des risques et de la gouvernance des établissements financiers, de l'exercice insuffisant de la discipline de marché par les parties prenantes, de lacunes dans les cadres de résolution de crise, et de défaillances en matière de réglementation et de contrôle, tant au niveau microéconomique que macroéconomique. L'expérience a montré toute la nécessité d'une approche internationale coordonnée des réformes réglementaires pour éviter toute crise similaire à l'avenir. En effet, un ambitieux ordre du jour en matière de réformes a été établi par les dirigeants du G20 et est mené par le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board [FSB]).

Dans la présente section, nous passerons en revue quelques-uns des points clés de ce programme de réformes. Nous porterons d'abord notre attention sur les changements à apporter à la réglementation bancaire, dans le contexte des accords de Bâle. Ces modifications consistent non seulement à relever le niveau des fonds propres réglementaires minimum, mais également à rehausser le montant de capitaux à détenir sous forme d'actions ordinaires, les plus aptes à absorber les pertes. Le nouveau cadre de Bâle élargit par ailleurs la couverture du risque, en instaurant des ratios de liquidité ainsi qu'un ratio d'endettement (*leverage ratio*). La gamme des risques pour lesquels il y a lieu de détenir des fonds propres réglementaires a en outre été étendue.

Il faut souligner que les réformes ne se limitent pas à la dimension microprudentielle. L'un des éléments du contrôle macroprudentiel inclus dans le paquet de réformes est lié à l'accumulation du risque systémique au fil du temps, en raison du comportement procyclique généralisé parmi les établissements financiers. Pour prévenir l'instabilité que ces comportements sont susceptibles de créer, et éviter les dommages consécutifs à l'économie réelle, le Comité de Bâle a proposé l'utilisation de coussins de capital contracycliques, qui seront déterminés à l'échelon national pour tous les risques de crédit sur des contreparties dans ce pays.

La crise a par ailleurs mis en évidence le problème des établissements financiers d'importance systémique (*systemically important financial institutions* ou SIFI), qui sont par définition des établissements dont la défaillance pourrait avoir une incidence significative sur le système financier et propager ainsi l'instabilité à un grand nombre d'autres établissements financiers. Premièrement, la défaillance de ces établissements engendrerait des coûts importants que les établissements, pour leur part, n'internalisent pas. Deuxièmement, l'impression que ces établissements sont trop gros pour pouvoir faire faillite engendre un problème d'aléa moral de nature à affaiblir la discipline de marché et à inciter les établissements à prendre des risques inconsidérés. Dans les deux cas, l'on voit bien toute la nécessité de trouver des solutions pour que ces établissements puissent faire faillite sans qu'il soit nécessaire de recourir aux deniers publics.

### 3.1 BALE 2.5 ET LES EXIGENCES DE FONDS PROPRES POUR LE PORTEFEUILLE DE NEGOCIATION<sup>3</sup>

En juillet 2009, réagissant une première fois à la crise financière, le Comité de Bâle formule plusieurs propositions, connues désormais sous le vocable de « Bâle 2.5 », et destinées à renforcer les exigences en fonds propres en matière de titrisation et de risques de marché des positions détenues dans le portefeuille de négociation<sup>4</sup>. En matière de titrisation, les retitrisations, opérations financières complexes comprenant du risque de titrisation, sont soumises à de nouvelles pondérations des risques, plus élevées que pour les titrisations classiques, et ce en raison du risque accru qui leur est inhérent. Il faut souligner par ailleurs que le traitement des titrisations et des retitrisations dans le portefeuille de négociation doit désormais être aligné également sur le traitement des risques similaires dans le portefeuille bancaire. Avant la crise, les exigences de fonds propres pour les opérations de titrisation et autres soumises au risque de crédit dans le portefeuille de négociation étaient inférieures à celles du portefeuille bancaire. Les banques exploitaient cette différence en plaçant en portefeuille de négociation de nombreuses positions exposées à du risque de crédit.

Les autres modifications en matière de portefeuille de négociation sont l'instauration de pondérations de risque revues à la hausse pour le risque de défaut et de dégradation (migration)

<sup>3</sup> La réglementation bancaire établit une distinction, dans les avoirs des établissements financiers, entre le portefeuille bancaire et le portefeuille de négociation. Le portefeuille de négociation comprend les positions négociées de manière active et fréquente, ainsi que les positions détenues à titre de couverture des positions du portefeuille bancaire. Il s'agit typiquement de valeurs mobilières négociables, telles que des actions et des obligations, des expositions en titrisation, et des produits dérivés (*swaps, futures, ...*).

<sup>4</sup> Ces propositions ont été intégrées à la directive européenne 2010/76/UE (*Capital Requirements Directive* ou CRD III), que les États membres ont transposé en droit national avant la fin 2011.

des expositions détenues en portefeuille de négociation, l'apparition d'exigences qualitatives et quantitatives applicables aux modèles internes utilisés par les banques pour évaluer les risques de leurs positions. Pour les modèles internes, les établissements doivent désormais calculer une exigence de capital supplémentaire, basée sur la *value-at-risk* (VaR) en période de tensions sur les marchés financiers.

### 3.2 BALE 3: RELEVEMENT DES EXIGENCES EN FONDS PROPRES; EXIGENCES DE LIQUIDITES; COUSSINS DE FONDS PROPRES CONTRACYCLIQUES; SURCHARGES POUR LES SIFI

À la fin 2010, le Comité de Bâle a publié une série de propositions, connues désormais sous le vocable de « Bâle 3 », pour améliorer la qualité du capital, relever les exigences en fonds propres et instaurer des exigences de liquidité, un ratio d'endettement, et des instruments macroprudentiels<sup>5</sup>. Les nouvelles exigences constituent une étape clé du renforcement de la solidité du secteur bancaire.<sup>6</sup>

Bâle 3 améliore la qualité des fonds propres en portant le niveau minimum requis d'actions ordinaires à 4,5 % des actifs pondérés au lieu de 2 % précédemment. En outre, les établissements sont tenus de conserver un « coussin de conservation » de 2,5 % des actifs pondérés, constitué exclusivement d'actions ordinaires. En d'autres termes, les banques doivent détenir des actions ordinaires à hauteur de 7 % des actifs pondérés par les risques. De plus, si les autorités nationales estiment que la croissance du crédit est excessive dans leur juridiction, ils peuvent imposer un coussin de fonds propres contracyclique, constitué d'actions ordinaires, qui pourrait aller jusqu'à 2,5 %. En pratique, les fonds propres minimums seront désormais environ trois fois supérieurs à ce qu'ils étaient sous Bâle 2.

Pour les exigences de liquidités, un ratio de couverture de liquidité (*liquidity coverage ratio* - LCR) obligera les banques à détenir un minimum d'actifs liquides de haute qualité, c'est-à-dire éligibles pour des opérations de cession/rétrocession sur le marché monétaire ou auprès des banques centrales, la finalité étant de résister à un choc de nature à entraver sérieusement la capacité de refinancement pendant un mois. Le LCR sera complété par l'instauration d'un ratio net de financement stable (*net stable funding ratio* - NSFR) visant à garantir que les banques disposent de suffisamment de financement stable en regard des actifs illiquides et des engagements hors bilan. L'objectif est d'améliorer la liquidité structurelle des banques en empêchant l'utilisation de sources de financement à court terme pour financer des actifs illiquides à long terme.

Un ratio d'endettement a également été instauré afin de contenir la pratique couramment observée chez les banques de laisser partir leur endettement à la hausse en période de haute conjoncture, pour ensuite procéder à des désendettements déstabilisants en périodes de crises. Le ratio d'endettement étant une mesure non pondérée (des fonds propres par rapport à l'actif), il permet par ailleurs de prévenir l'arbitrage réglementaire, ainsi que le risque de modèle inhérent à l'utilisation, par les banques, de modèles internes pour calculer leurs exigences en fonds propres réglementaires. Le ratio d'endettement sera calculé d'une manière comparable dans toutes les juridictions, avec ajustement en fonction des différences éventuelles en matière de normes comptables.

---

<sup>5</sup> Ces propositions sont contenues dans deux documents du Comité de Bâle. Le premier, intitulé « *Basel 3: a global regulatory framework for more resilient banks and banking systems* », porte essentiellement sur les normes en matière de solvabilité. Le second, intitulé « *Basel 3: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring* », traite des normes de liquidité.

<sup>6</sup> Les propositions présentées par le cadre Bâle 3 sont appelées à être incorporées à la directive européenne CRD IV. L'objectif de mise en œuvre de la directive est fixé au début de 2013. Pour permettre aux États membres de limiter le risque systémique, la proposition de directive les autorisera à imposer aux banques de constituer des coussins de capital spécifiques ou de prendre certaines mesures prudentielles. Comme une série de dispositions clés de cette future directive sont encore en discussion, nous n'aborderons pas, à ce stade, la question de savoir dans quelle mesure la directive CRD IV s'écartera du cadre de Bâle 3, et quelles en seront les conséquences pour les banques en Europe.

Enfin, une surcharge de fonds propres allant de 1 % à 2,5 % des actifs pondérés, et constituée d'actions ordinaires, sera imposée aux établissements jugés d'importance systémique mondiale (G-SIFI). Des travaux sont actuellement en cours au niveau international en vue d'établir un cadre international de lignes directrices pour identifier les SIFI domestiques et leur appliquer des politiques appropriées<sup>7</sup>.

### 3.3 CADRES DE RESOLUTION ET PLANS DE REDRESSEMENT ET DE RESOLUTION

La crise a mis en évidence toute une série d'obstacles à la résolution des établissements financiers transfrontaliers, et il y a maintenant consensus sur la nécessité d'améliorer les régimes de résolution. Pour ce faire, il faut notamment élargir le champ des options qui s'offrent aux autorités pour résoudre une crise éventuelle, afin de minimiser le recours aux deniers publics et d'éviter le « renflouement externe » (*bail-out*) par une autorité publique.

Le 6 juin 2012, la Commission européenne a publié une proposition de directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement<sup>8</sup>. L'objectif premier de la proposition est que les autorités disposent des outils préventifs et curatifs suffisants pour éviter les résolutions bancaires désordonnées. Autrement dit, il s'agit de faire en sorte que les autorités de résolution soient suffisamment outillées, en cas de crise ou d'insolvabilité bancaire, pour éviter toute interruption par les établissements de crédit des fonctions économiques critiques qu'ils exercent.

En cas d'adoption, la directive européenne contribuera à l'harmonisation des pouvoirs des autorités de résolution à travers l'Europe, en matière également de préparation à la crise, ce qui inclut l'établissement de plans de redressement et de résolution pour les établissements financiers (titre II), l'intervention précoce (titre III), et les outils de résolution (titre IV). La directive devrait par ailleurs conférer aux autorités le pouvoir de procéder à un « renflouement interne » (*bail-in*), à savoir réduire la dette d'une banque en procédure de résolution ou convertir cette dette en actions. En outre, la directive prévoit également la mise en œuvre de fonds de résolution nationaux préfinancés, de manière à faciliter à l'avenir le financement de la gestion de crise et les mesures de résolution.

La directive imposera par ailleurs à tous les établissements de crédit d'établir des plans de redressement et de résolution. Le plan de redressement, dont le développement incombe à la banque, décrit les différentes options possibles en réaction à un choc majeur de liquidité ou de solvabilité. La banque doit analyser l'incidence et l'efficacité de ces options – abstraction faite d'un quelconque soutien financier exceptionnel de l'État et de toute aide de la banque centrale - à la lumière d'une série de scénarios de crise potentiels.

Pour atteindre les objectifs escomptés, le plan de redressement doit être permanent et s'intégrer aux procédures de gestion des risques prévues par l'établissement. Ce processus devrait amener les banques à entreprendre une réflexion fondamentale quant aux fonctions qu'elles considèrent comme critiques et au raisonnement qui sous-tend les activités du groupe, sa complexité et sa structure organisationnelle. Il devrait également les forcer à anticiper davantage les situations de détresse.

---

<sup>7</sup> S'agissant du calendrier des réformes de Bâle 3, le règlement de Bâle précise que l'instauration progressive des nouveaux ratios de fonds propres commencera en 2013 et sera pleinement effective avant la fin 2019. Le coussin de conservation et la surtaxe G-SIFI entreront en vigueur entre 2016 et 2019. Le ratio de liquidité sera instauré en 2015. Le ratio d'endettement sera contrôlé à partir de 2013-2017, sa mise en œuvre étant prévue à partir de 2018. Ce calendrier d'entrée en vigueur ne constitue donc que l'exigence réglementaire minimale; il y a fort à parier que la pression exercée par le marché incitera certaines banques à respecter la nouvelle réglementation avant l'échéance.

<sup>8</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement et modifiant les directives 77/91/CEE et 82/891/CE du Conseil ainsi que les directives 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE et 2011/35/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010.

Quant au plan de résolution de la banque, ce sont les autorités qui l'établissent. Il identifie les fonctions économiques critiques de la banque et analyse les options disponibles si le plan de redressement établi par la banque n'a pas permis de maintenir sa solvabilité. Les options du plan de résolution sont conçues pour permettre une résolution ordonnée de l'établissement financier, tout en garantissant la continuité de ses fonctions essentielles et en contenant autant que possible l'incidence sur le système financier. Bien que la rédaction du plan de résolution relève principalement de la responsabilité des autorités, il requiert la participation active de l'établissement de crédit concerné. En effet, pour établir des projets de plans de résolution, les autorités doivent pleinement comprendre les activités de l'établissement de crédit, ainsi que les interactions et interdépendances entre les différents métiers et entités juridiques du groupe.

Dans le cadre de leurs évaluations de la résolvabilité, il se peut que les autorités identifient des obstacles importants à une résolution ordonnée, en raison par exemple de la complexité de la structure organisationnelle du groupe. À l'heure actuelle, les pouvoirs des autorités pour imposer des changements de nature organisationnelle restent limités. La directive européenne en préparation prévoit des pouvoirs supplémentaires concernant la rédaction du plan de résolution et l'évaluation de la résolvabilité (cf. l'article 14, paragraphe 4), et notamment la possibilité d'exiger que les activités de la banque soient modifiées, d'interdire le développement de nouveaux métiers ou de nouveaux produits, et d'imposer des changements dans la structure de l'établissement. Les autorités pourraient par exemple exiger de modifier la structure juridique ou opérationnelle de l'établissement, afin d'en réduire la complexité et de faire en sorte que les fonctions critiques soient juridiquement et économiquement séparées des autres fonctions dans le cadre du processus de résolution.

À ce stade, cependant, ces pouvoirs ne pourraient être appliqués aux banques que sur une base individuelle, et non à l'ensemble du secteur. En outre, ils ne pourraient, semble-t-il, s'appliquer que si les autorités mettent le doigt sur un obstacle potentiel significatif pour la résolvabilité d'un établissement, et uniquement si les mesures proposées par l'établissement n'ont pas permis de réduire ou de supprimer ledit obstacle.

#### 3.4 INCIDENCE EVENTUELLE DES REFORMES SUR L'AMELIORATION DE LA RESOLVABILITE DES BANQUES

Les exigences accrues en fonds propres devraient, de manière générale, permettre de réduire la probabilité de défaut des banques. Le renforcement des fonds propres en portefeuille de négociation, qui devrait multiplier par 2 ou 3 les niveaux d'avant la crise, est lui aussi de nature à réduire les expositions des banques en portefeuille de négociation, en particulier leurs activités de négociation pour compte propre. Cela peut contribuer à réduire suffisamment la taille des portefeuilles de négociation des banques pour que les pertes dues à des expositions du portefeuille de négociation constituent une menace moins importante pour la solvabilité et la résolvabilité. Par ailleurs, le ratio d'endettement devrait décourager l'arbitrage réglementaire que les banques pourraient entreprendre pour éviter les exigences en fonds propres accrues en portefeuille de négociation.

Si les mesures imposant des coussins de capital contracycliques donnent les résultats escomptés, cela devrait contribuer à protéger les établissements domestiques d'une éventuelle contagion au départ de leurs entités ou activités étrangères, puisque ces établissements domestiques devront détenir des fonds propres supplémentaires pour se prémunir de leurs risques de crédit étrangers en cas de forte expansion dans le pays étranger.

Enfin, des cadres de résolution améliorés, en ce compris la formulation de plans de résolution, peuvent constituer un outil important pour améliorer la résolvabilité et réduire la contagion, à condition que les autorités soient disposées à prendre des mesures adéquates, comme la réduction des expositions intragroupes excessives ou l'imposition de changements dans

l'organisation du groupe lorsque sa complexité organisationnelle pose des obstacles importants à la résolubilité.<sup>9</sup>

#### **4. ARGUMENTS CONCERNANT LES RÉFORMES STRUCTURELLES**

Bien que les plans de résolution puissent être une occasion pour les autorités d'adapter les réformes organisationnelles ou structurelles aux circonstances d'une banque ou d'un groupe financier en vue d'en améliorer la résolubilité, les conditions dans lesquelles ces mesures pourraient être imposées risquent de s'avérer restrictives. Une autre solution pourrait être d'imposer des mesures plus générales et moins sophistiquées à l'ensemble du secteur financier. De telles réformes ne sauraient être adaptées aux besoins spécifiques de certaines banques déterminées, mais elles seraient peut-être plus simples à mettre en pratique. Les mesures structurelles ne figurent pas à l'ordre du jour des vastes réformes internationales; elles sont pourtant d'actualité, au stade de propositions, dans certains pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis.

##### **4.1 CLASSIFICATION DES REFORMES STRUCTURELLES**

L'expression « réforme structurelle » peut couvrir des mesures allant de l'interdiction complète de certaines activités dans le chef des banques et de leurs compagnies financières au « cantonnement » d'activités spécifiques dans des structures juridiques distinctes. Voici quelques exemples pour chacune de ces catégories.

###### *Exemples d'interdiction d'activités:*

- banques dites « étroites » (autorisation de recueillir des dépôts et de détenir des actifs « sûrs »);
- règle Volcker aux États-Unis (interdiction de la négociation pour compte propre);
- loi Glass-Steagall aux États-Unis, interdisant aux banques commerciales de souscrire ferme (voir l'encadré 1 de l'annexe 1)

###### *Exemples de cantonnement d'activités:*

- arrêté royal belge de 1935 séparant les activités de dépôts des activités de banque d'investissement (voir l'encadré 2 de l'annexe 1)
- proposition Vickers au Royaume-Uni, cantonnant les activités de détail et services aux PME des autres activités bancaires

Les banques « étroites », proposées par plusieurs observateurs au fil du temps mais jamais mises en œuvre de manière effective, sont présentées comme les banques les plus sûres. Elles recueilleraient des dépôts et les investiraient dans des actifs financiers à très faible risque, comme des bons d'État ou des titres de créance privés à notation élevée, comme le papier commercial<sup>10</sup>. Les banques étroites ne seraient pas autorisées à accorder des prêts, cette activité étant considérée comme risquée. Les placements effectués par les banques étroites seraient

---

<sup>9</sup> Plusieurs observateurs ont noté une augmentation récente de l'utilisation, par les banques, du financement garanti par rapport à la dette non garantie. Parmi les facteurs cités pour expliquer ce développement, l'on retrouve la perspective de la suppression des garanties publiques implicites pour les banques, ainsi que la possibilité de réductions de la dette non garantie au travers de clauses de renflouement interne. Dans le même temps, la tendance vers un financement garanti soulève des inquiétudes chez les autorités financières quant aux niveaux élevés de grèvement d'actifs aux bilans des banques, en partie en raison du risque accru que les gouvernements aient à utiliser l'argent des contribuables pour rembourser les dépôts garantis de banques en faillite, puisqu'il est possible que les banques ne disposent pas de suffisamment d'actifs non grevés pour couvrir ces dépôts. Dans le même ordre d'idées, des réflexions internationales ont récemment débuté en ce qui concerne les questions du grèvement d'actifs et des règles de préférence aux déposants. La BNB participe à ces réflexions, qui sont pertinentes pour l'analyse des problématiques discutées dans le présent rapport intérimaire et qui seront par conséquent potentiellement intégrées dans notre rapport final.

<sup>10</sup> La crise actuelle soulève évidemment la question de savoir si les risques inhérents à certains de ces actifs sont réellement très modérés.

généralement à court et à moyen terme, afin de correspondre à l'échéance de leurs dépôts. Tous les paiements et transferts de fonds transiteraient par les banques étroites.

Comme le montrent les encadrés 1 et 2 de l'annexe 1, l'interdiction d'activités, ou le cantonnement des activités de banque d'investissement par rapport à la banque de détail, a été instaurée en Belgique comme aux États-Unis dès les années 1930.

## 4.2 ARGUMENTAIRE DES REFORMES STRUCTURELLES

Ci-dessous sont présentés une série d'arguments en faveur de l'adoption de réformes structurelles. L'on y rappelle ceux qui sont à l'origine des réformes structurelles spécifiques exposées en section 4.1.

- *Améliorer le cadre de résolution pour les banques.* (Vickers) Il importe de garder à l'esprit que l'efficacité du cadre de résolution de crise influence le comportement des établissements financiers et de leurs parties prenantes, même hors temps de crise. Si le mécanisme de résolution de crise est faible, et que, partant, la probabilité est grande de voir le gouvernement renflouer le cas échéant les établissements financiers d'importance systémique (*systemically important financial institutions* ou SIFI) qui seraient en difficulté, les parties prenantes de ces établissements seront peu enclines à "discipliner" la direction, laquelle est dès lors susceptible de prendre des risques excessifs.

Alors que les plans de sauvetage et de résolution des défaillances (*recovery and resolution plans* ou RRP) sont conçus pour permettre aux banques de mieux anticiper les crises et de mieux y réagir, certains observateurs ont fait valoir l'impossibilité de mettre au point des RRP crédibles sans avoir préalablement modifié les structures juridiques des groupes financiers. Ces modifications peuvent s'opérer soit en empêchant les banques de se livrer à certaines activités (telles que la négociation pour compte propre), soit en cantonnant certaines activités (comme le commerce de détail et les services aux PME). Un argument en faveur de ces réformes est que la séparabilité de certaines fonctions constitue une première étape nécessaire pour améliorer la résolvabilité des établissements bancaires complexes.

- *Éliminer la nécessité de plans de sauvetage gouvernementaux.* (Vickers; Volcker) Cette motivation est liée à la précédente, en ce sens que l'activation de la résolution ordonnée rend crédible le souhait affiché par le gouvernement de mettre fin à la garantie implicite dont bénéficiaient auparavant les grandes banques interconnectées.

- *Réduire la prise de risque par les banques.* (Banques étroites; Volcker; dans une moindre mesure, Vickers) Les banques réputées trop grosses pour faire faillite (*too big to fail*) sont face à un problème d'aléa moral qui pourrait les inciter à prendre des risques excessifs. En outre, autoriser les banques qui recueillent des dépôts de particuliers et de PME à exercer des activités de gros et à négocier pour compte propre pourrait les inciter à prendre des risques excessifs pour tirer profit du mécanisme de garantie des dépôts. Interdire aux banques de dépôt *retail* d'exercer ces activités (par voie d'interdiction directe ou par le cantonnement) supprime cet incitant.

- *Réduire les conflits d'intérêt.* (Glass-Steagall; arrêté royal belge de 1935; dans une moindre mesure, Volcker) À différentes époques, différents types de conflits d'intérêts ont inquiété les autorités, et ces préoccupations ont donné lieu à des réformes structurelles. Dans les années 1930, le législateur américain s'est inquiété des conflits d'intérêts découlant de l'exercice d'activités de banque commerciale et de banque d'investissement par le même établissement. La crainte était que les banquiers exploitent les clients en banque commerciale, en profitant de leur manque d'information pour leur vendre des titres d'entreprises que les banquiers savaient être de piètre qualité. Une autre possibilité de conflit était que la banque lie ses activités de banque commerciale à ses services de banque d'investissement, par exemple en octroyant des prêts aux clients à la condition qu'ils utilisent les fonds pour participer à une émission de titres souscrits par la banque. Dans les années 1930, les autorités belges se sont inquiétées du risque que les banques qui

détenaient des parts dans des sociétés non financières succombent à des conflits d'intérêts potentiels dans leur octroi de crédit à ces entreprises. Plus récemment, les autorités ont porté leur attention sur les conflits d'intérêts qui se créent dans les banques qui combinent études de marché et activités de banque d'investissement, ou dans les banques dont la négociation pour compte propre fait naître des conflits d'intérêts par rapport à la fourniture de services à leurs clients.

#### 4,3 LES REFORMES STRUCTURELLES COMPLETENT-ELLES CELLES EXPOSEES EN SECTION 3 OU LES REMPLACENT-ELLES?

Si les réformes structurelles sont considérées comme nécessaires pour atteindre les objectifs des RRP, elles peuvent être alors considérées comme complémentaires aux RRP. Bien que l'une des finalités des plans de sauvetage consiste à contraindre les établissements de crédit et les groupes financiers à reconsidérer l'argumentaire en faveur de leurs structures organisationnelles et opérationnelles, et à procéder aux changements nécessaires pour écarter les grosses pierres d'achoppement en matière de résolvabilité, il n'y a aucune garantie que les banques entreprendront sérieusement cette réflexion. En effet, la pratique fait d'ores et déjà apparaître des différences entre banques en matière d'efforts consentis pour mettre à profit le processus du plan de sauvetage afin de réévaluer leurs structures organisationnelles. Dès lors, l'impact ultime des RRP sur la résolvabilité est peut-être aléatoire. Les réformes structurelles qui contribuent à éliminer les obstacles à une résolution réussie peuvent donc également contribuer à garantir que les RRP atteindront les objectifs escomptés.

Le rapport ICB du Royaume-Uni fait valoir que le cantonnement permet aux autorités d'imposer des exigences en fonds propres inférieures à ce qu'elles auraient autrement dû requérir pour assurer la sécurité des établissements qui exercent des fonctions critiques. Cela implique que le cantonnement est un substitut partiel aux exigences de fonds propres.

Le ratio de levier financier, qui est destiné à servir de filet de sécurité aux exigences de fonds propres sur la base des actifs pondérés, devrait contribuer à limiter l'ampleur des portefeuilles de négociation des banques ainsi que le niveau des expositions aux produits financiers innovants pour lesquels les exigences en fonds propres pourraient s'avérer trop faibles. À cet égard, les réformes structurelles visant à réduire la taille des portefeuilles de négociation des banques servent de substitut partiel au ratio de levier financier.

#### 4.4 INCONVENIENTS POTENTIELS DES REFORMES STRUCTURELLES: CONSIDERATIONS D'EFFICACITE, ETC.

- *Les réformes structurelles sont difficiles, voire impossibles, à faire respecter.* Les problèmes d'application peuvent venir de la difficulté à définir ou à identifier les activités interdites ou à assurer l'indépendance nécessaire entre entités au sein d'un groupe lorsque les activités sont cantonnées. Une application laborieuse pourrait par ailleurs entraîner des conséquences non souhaitées plus sérieuses que les problématiques qu'entendent résoudre les réformes.

La discussion, dans l'encadré 2 de l'annexe 1, quant à l'évolution des politiques structurelles précédemment adoptées en Belgique illustre les difficultés potentielles de mise en œuvre des réformes structurelles. La législation belge initiale de 1934, qui séparait la collecte de dépôts des activités de banque d'investissement, a dû être modifiée à plusieurs reprises au fil des ans, pour contrer les tentatives des banques de contourner la législation et d'adapter les mesures aux exigences d'un système financier en pleine évolution. Aux États-Unis, la législation Glass-Steagall de 1932 séparant les banques commerciales des banques d'investissement a fini par être abrogée en 1999, faute de preuves que l'autorisation des deux types d'activités au sein d'un même établissement créait réellement les effets négatifs redoutés par les autorités.

- *L'élimination ou la séparation des activités peut réduire les avantages de la diversification et les synergies découlant de la banque universelle.* Ces avantages sont notamment le lissage des revenus par la diversification des activités, la centralisation de la liquidité et/ou de la gestion des

risques, la possibilité de transférer le capital excédentaire entre les divisions de détail et de gros, et la possibilité pour la clientèle d'utiliser une seule banque pour l'ensemble des services.

- *Nécessité d'adopter une vue systémique.* Comme les réformes structurelles modifient les structures juridiques dans lesquelles les activités particulières sont autorisées, elles sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble du système financier, et, par conséquent, sur la vulnérabilité au risque systémique. En particulier, il se peut que la finalité du cantonnement des activités moins risquées pour les isoler des activités plus risquées entraîne une augmentation du risque pour les établissements déjà à risque, par exemple en raison d'un contrôle moins vigilant ou d'une migration des activités à risque vers le secteur bancaire parallèle. Une telle issue pourrait effectivement faire augmenter le risque systémique.

## **5. DISCUSSION DE PROPOSITIONS SPÉCIFIQUES DANS D'AUTRES PAYS (VICKERS, VOLCKER)**

Cette section donne tout d'abord une description de la proposition Vickers du Royaume-Uni et identifie certains défis de mise en œuvre qui y sont associés. Elle décrit ensuite la règle Volcker des États-Unis et aborde les difficultés de mise en œuvre de cette réforme. Elle analyse, enfin, plus en détail les relations entre ces deux propositions de réformes et les politiques envisagées qui sont susceptibles de modifier la donne en matière de résolvabilité, et compare ensuite succinctement les avantages et inconvénients des deux propositions.

### 5.1 PROPOSITION VICKERS

#### 5.1.1 Description

Comme il a été suggéré à la section 4.2, la principale motivation sous-tendant les réformes structurelles incluses dans la proposition Vickers est d'améliorer la résolvabilité des banques exerçant des activités vitales pour l'économie. Les réformes sont perçues comme permettant des politiques mieux ciblées vis-à-vis de ces banques, comme contribuant à assurer la continuité des activités critiques si ces banques devaient rencontrer des difficultés, et comme limitant autant que faire se peut la nécessité de recourir à des fonds publics lors d'une crise bancaire. Certaines caractéristiques de la proposition sont également motivées par le souci de réduire les risques pris par les banques qui exercent des activités de détail, d'accroître la capacité d'absorption des pertes, et d'isoler les activités de banque de détail des chocs internationaux.

La proposition Vickers est avant tout une règle visant à séparer les activités spécifiques et à en concentrer certaines dans des établissements dits cantonnés (« ring-fenced »). Il est toutefois essentiel de garder à l'esprit que, pour que le cantonnement atteigne les objectifs définis par l'ICB (Independent Commission on Banking), il doit s'accompagner d'une série de mesures supplémentaires pour les banques cantonnées, dont une capacité accrue d'absorption des pertes, des restrictions au niveau du financement de gros, une gouvernance indépendante et des relations d'indépendance avec les entités non cantonnées.

- **Cantonement**

Activités qui doivent être réservées aux banques cantonnées:

- être seul dépositaire des dépôts des particuliers et des PME, et seul habilité à leur octroyer des découverts.

Activités interdites aux banques cantonnées :

- activités de négociation et toute autre activité de banque d'investissement,
- fourniture de services aux sociétés financières<sup>11</sup>,

---

<sup>11</sup> Les sociétés financières comprennent les entreprises d'assurance, les fonds de pension, les entreprises d'investissement, les sociétés de bourse, les preneurs fermes, les gestionnaires de portefeuille, les fonds

- fourniture de services à des clients en dehors de l'EEE.

Activités autorisées pour les banques cantonnées:

- collecte de dépôts auprès d'entreprises de plus grande taille;
- octroi de crédits et fourniture de services d'intermédiation aux particuliers et aux PME;
- fourniture, à de grandes sociétés non financières, de services d'intermédiation, tels que de simples crédits;
- activités dites de « trésorerie ». Celles-ci nécessitent néanmoins des exemptions par rapport aux restrictions d'ordre général imposées aux banques cantonnées. Cela implique également d'établir une séparation entre les produits utilisés pour la gestion des risques et ceux utilisés pour la fourniture de services financiers aux clients;
- services de paiement aux établissements financiers;
- opérations avec d'autres banques cantonnées.

- Absorption supplémentaire des pertes par les banques cantonnées

En plus du cantonnement, la Commission recommande que les banques soient à l'avenir nettement plus à même d'absorber des pertes. En résumé, il faut prendre les mesures suivantes:

- les grandes banques cantonnées doivent conserver des fonds propres d'au moins 10 % des actifs pondérés par les risques;
- toutes les banques doivent conserver un ratio d'endettement d'au moins 3 % (calibré par rapport à des fonds propres de niveau 1), poussé à 4,06 % pour les banques cantonnées qui doivent avoir un ratio de fonds propres d'au moins 10 %;
- les autorités doivent exercer des pouvoirs de renflouement interne (*bail in*), qui leur permettent d'imposer des pertes sur les obligations requalifiables (*bail-in bonds*) – une dette non garantie à long terme disponible pour absorber les pertes des établissements en résolution – et sur d'autres engagements non garantis;
- les déposants assurés doivent être de rang supérieur à tous les autres créanciers non garantis en cas de faillite;
- les grandes banques cantonnées et toutes les banques d'importance systémique mondiale (G-SIB) ayant leur siège au R-U et soumises à la surcharge G-SIB de 2,5 % doivent conserver des fonds propres réglementaires et des obligations requalifiables à hauteur d'au moins 17 % des actifs pondérés par les risques;
- il faut exiger que ces banques conservent une réserve supplémentaire d'absorption des pertes (qui peut être définie comme se composant obligatoirement de fonds propres ou d'obligations requalifiables, et qui prolonge le coussin de conservation) allant jusqu'à 3 % des actifs pondérés par les risques si l'autorité de surveillance s'inquiète de leur capacité de résolution sans frais pour le contribuable;
- la surcharge G-SIB ne doit pas s'ajouter à cette réserve supplémentaire, dans l'hypothèse où la surcharge G-SIB est appliquée au niveau non consolidé.

- Autres mesures supplémentaires pour les banques cantonnées:

- gouvernance indépendante
- séparabilité opérationnelle
- des restrictions plus sévères en matière de financement de gros. Il faut limiter la proportion de financement de gros admise pour le financement d'une banque cantonnée, ainsi que l'ensemble de ses expositions, garanties et non garanties, aux banques non cantonnées et aux autres sociétés financières non bancaires
- les exigences de liquidité doivent être appliquées sur une base non consolidée;
- limites d'exposition intragroupe strictes
- tout organisme financier détenu par une banque cantonnée ne peut exercer que des activités autorisées dans les banques cantonnées.

### 5.1.2 Difficultés de mise en œuvre liées à la proposition Vickers

Les principales difficultés de mise en œuvre de cette proposition peuvent être réparties en deux catégories: il faut d'une part s'assurer que les banques cantonnées n'exercent pas subrepticement des activités prohibées, et d'autre part garantir que les banques cantonnées soient adéquatement « séparées » des entités non cantonnées de leur groupe. La proposition soulève également une série de questions liées au fonctionnement des groupes financiers transfrontaliers.

- Il faut s'assurer que les banques cantonnées n'exercent pas subrepticement des activités prohibées. Les banques cantonnées sont censées exercer des activités d'intermédiation « classiques ». Si l'octroi de crédit constitue une activité risquée mais néanmoins autorisée, le principe est en revanche que les activités de banque d'investissement et de négociation pour compte propre peuvent comporter des risques excessifs et accroître l'interconnectivité avec le système financier mondial. Il convient dès lors de les interdire. Toutefois, comme la gestion de risques et les activités de couverture présentent par ailleurs une importance critique pour la fourniture des services bancaires classiques, ces activités doivent être exemptées de figurer dans les activités prohibées. En effet, la proposition Vickers autorise les banques cantonnées à exercer des activités liées à la fonction dite de trésorerie, que l'ICB décrit comme étant la gestion de l'éventail des risques qui naissent au cours des activités des banques cantonnées, de la gestion de leur liquidité, et de leurs opérations de financement.

La difficulté sera, pour les autorités de contrôle, de s'assurer que les expositions des banques cantonnées aux marchés et les opérations qu'elles effectueront sur ces marchés entrent dans le cadre de la fonction de trésorerie et ne constituent pas des positions détenues en vue de réaliser des bénéfices. Il faudra à cet effet disposer d'un système de contrôle prudentiel apte à détecter avec précision les opérations qui s'écarteraient de la fonction de trésorerie. Rappelons que les 2 milliards de dollars de pertes du portefeuille de négociation récemment rapportés par JP Morgan ont été enregistrés par son Chief Investment Office, une unité chargée d'exercer des fonctions de trésorerie pour l'établissement, en l'occurrence pour couvrir un vaste portefeuille de dépôts excédentaires.

Dans cette optique, l'ICB cite comme risque potentiel l'éventualité que la gestion des liquidités soit utilisée pour prendre des positions prohibées sur des banques non cantonnées. Pour réduire ce risque, l'on pourrait appliquer des règles sévères en matière de grands risques, en plus des restrictions strictes sur le financement de gros.

Un autre domaine dans lequel la vigilance sera de mise – et qui a également été cité par l'ICB – est la surveillance rigoureuse des services de paiement, afin de s'assurer qu'il n'y a pas d'octroi de crédits à des organismes financiers non cantonnés. Pour ce faire, il faudra peut-être, par exemple, surveiller étroitement les expositions intra-journalières, et leur appliquer également les règles en matière de grands risques.

Une autre question que soulève la description de la proposition Vickers - mais à laquelle le rapport de l'ICB n'apporte pas de réponse claire – concerne l'autorisation ou non, pour les banques cantonnées, de détenir des obligations d'États. Vu l'importance de ces actifs pour les exigences réglementaires en matière de liquidité, l'on est tenté de se dire qu'il faudra, dans une certaine mesure, autoriser les banques cantonnées à détenir une certaine quantité de titres publics de qualité élevée. Les autorités du Royaume-Uni donnent à l'heure actuelle à penser que les banques cantonnées seront probablement autorisées à détenir des obligations d'États à des fins de liquidité.

- Il faut s'assurer que les banques cantonnées soient adéquatement « séparées » des entités non cantonnées au sein du groupe. La proposition Vickers suppose notamment que l'on peut dégager des synergies potentielles et des avantages en matière de diversification en combinant les activités de détail et les activités de gros et de banque d'investissement. Mais ces activités ne doivent pas nécessairement être effectuées au sein du même établissement pour pouvoir réaliser l'ensemble des synergies. Elles peuvent très bien s'exercer dans des entités différentes du même groupe.

Cela dit, pour autoriser l'exercice d'activités de banque de détail et de banque d'investissement au sein du même groupe tout en essayant de cantonner les activités de détail il faut garantir que l'entité cantonnée soit suffisamment isolée des entités non cantonnées, pour que le sort de l'entité cantonnée ne soit pas tributaire de chacune des autres entités du groupe.

La tâche peut se révéler immense, liée qu'elle est aux aspects de gouvernance, de gestion des risques et de fonctionnement de l'entité cantonnée. Dans cette optique, l'ICB spécifie que les banques cantonnées doivent disposer d'une gouvernance indépendante et être juridiquement séparées et opérationnellement séparables, et que leurs liens économiques avec le reste du groupe ne peuvent pas être plus étroits qu'avec des tiers. Plus spécifiquement, l'ICB décrit les conditions nécessaires suivantes: (a) les banques de détail ne doivent pas dépendre, pour leur solvabilité, leur liquidité et la continuité de leurs opérations, d'un groupe de sociétés plus vaste et (b) les conseils d'administration des banques de détail doivent afficher une indépendance appropriée vis-à-vis de tout groupe de sociétés plus vaste.

Il faudrait s'attendre à ce que de telles conditions exercent une incidence notable sur le fonctionnement du groupe. Non seulement la gestion centralisée de la liquidité ou des risques ne serait plus possible, mais, de plus, les opérations intragroupes entre entités cantonnées et non cantonnées devraient être réalisées de la même manière qu'avec d'autres établissements tiers, et moyennant le respect des limites en matière de risques par rapport aux tiers. Garantir l'indépendance opérationnelle de la banque cantonnée nécessitera sans doute aussi d'apporter des changements significatifs à plusieurs systèmes opérationnels.

Non seulement ces exigences sont des défis en matière de contrôle de leur respect, mais elles pourraient remettre en question le degré de synergie subsistant au sein du groupe. L'ICB souligne que le cantonnement permet le partage d'informations et d'expertises entre les entités du groupe. Le groupe est dès lors en mesure de retirer certains avantages de diversification qui seraient perdus si certaines activités lui étaient totalement interdites.

Si les défis de contrôle du respect de la proposition Vickers sont importants, l'ICB se demande à cet égard si les mesures présentées par la proposition Vickers ne seraient pas opportunes en tout état de cause dans le cadre des plans de résolution. L'ICB avance que plusieurs éléments de la proposition Vickers sont en effet nécessaires pour améliorer la résolvabilité des établissements bancaires complexes. Dans ce cas, la proposition Vickers contribuerait à garantir que ces mesures seraient effectivement appliquées, et les autres défis de mise en œuvre qu'elle pose pourraient ne pas s'avérer si considérables.

- Problématique des activités transfrontalières. La proposition Vickers soulève une série de questions quant au fonctionnement des groupes transfrontaliers, et le rapport ICB n'y répond pas explicitement.

- L'impossibilité de cantonner les succursales établies dans l'UE risque de poser des problèmes de mise en œuvre. Lorsque ces succursales opèrent à une échelle suffisamment large, elles vont probablement bénéficier d'un avantage, sur le plan de la concurrence, par rapport aux banques domestiques cantonnées. Cela pourrait également conduire à une situation où les fonctions économiques critiques ne sont pas isolées de la prise de risques excessifs et des chocs internationaux.

- Des filiales de banques de l'UE pourraient décider de se convertir en succursales si elles estiment que les coûts des réformes Vickers sont suffisamment élevés par rapport aux coûts de fonctionnement par voie de succursale. Pareille transformation au niveau de l'organisation pourrait alors conduire aux problèmes cités au point précédent.

- L'incertitude subsiste quant à la question de savoir si les banques domestiques cantonnées seraient autorisées à détenir des filiales dans des pays étrangers.

### 5.1.3 Estimation des coûts de mise en œuvre de la proposition Vickers

L'estimation des coûts de mise en œuvre de la proposition Vickers doit s'opérer en distinguant les coûts privés, à supporter par les banques, des coûts sociaux, à supporter par la société. Les coûts privés que les banques devraient, le cas échéant, supporter, sont de deux ordres: baisse de la valeur de la garantie d'État implicite, et coûts d'exploitation. Les coûts pouvant présenter des composantes privées et publiques sont notamment la moindre diversification des actifs et la moindre diversification des engagements.

S'agissant des coûts privés, l'ICB a passé en revue les estimations, réalisées par des analystes, des coûts liés aux propositions de Vickers pour les banques. Elle a également demandé à de grandes banques du Royaume-Uni de présenter leurs propres estimations. Ces différentes estimations variaient dans des proportions importantes, à la fois dans les hypothèses sous-tendant les estimations et dans le niveau de granularité. Par exemple, alors que certains analystes fournissaient des estimations pour chacune des différentes composantes de coûts, d'autres ne donnaient qu'un chiffre global. La fourchette des coûts annuels totaux estimés qui en a résulté pour l'ensemble des quatre plus grandes banques du Royaume-Uni est assez large, allant de 2 milliards à 10 milliards de livres sterling, avec une moyenne de 6 milliards de livres sterling. Sur la base de données de la fin de 2010, la moyenne de 6 milliards de livres sterling de coûts annuels représente approximativement 0,1 % des actifs des quatre plus grandes banques du Royaume-Uni, 33 % de leurs bénéfices avant impôt et 10 % de leurs bénéfices avant impôt et avant charges de personnel.

Le rapport de l'ICB avance que, sur la base de l'ensemble des données examinées par la Commission, une fourchette plausible concernant les coûts annuels avant impôt des réformes Vickers pour les banques du Royaume-Uni se situe entre 4 et 7 milliards de livres sterling. L'ICB estime qu'au moins la moitié des coûts privés totaux résulte de la suppression de la garantie d'État implicite.

Les coûts sociaux des réformes Vickers sont liés à la question de savoir comment les coûts privés supportés par les banques peuvent avoir une incidence sur l'économie. L'estimation des coûts sociaux a été encore plus laborieuse que celle ses coûts privés. Dans ses calculs, l'ICB a adopté une approche conservatrice: elle a supposé que l'ensemble des coûts privés étaient de 6 milliards de livres sterling, que ce coût était répercuté entièrement sur les emprunteurs bancaires sous forme d'écarts de taux plus élevés, et que l'ensemble des emprunteurs du Royaume-Uni figuraient parmi les emprunteurs ainsi touchés. Sur la base de ces hypothèses, l'ICB a estimé que les réformes Vickers réduiraient le niveau à long terme du PIB de 0,075 %, ce qui correspond à 1 milliard de livres sterling. L'estimation des bénéfices annualisés de la réforme Vickers, nés de la diminution des coûts d'une crise, s'établissait à 3 % du PIB, soit 40 milliards de livres sterling. L'ICB a estimé dès lors que les réformes Vickers engendraient un bénéfice social net.

## 5.2 LA PROPOSITION VOLCKER

### 5.2.1 Description

La règle Volcker interdit aux banques et aux holdings bancaires de s'adonner à certaines activités:

- Négociation pour compte propre, définie comme une prise de position à titre d'agent principal sur un titre, un produit dérivé, une option ou un contrat de vente d'un produit de base à fournir ultérieurement, aux fins de vendre cette position à court terme ou de toute autre manière généralement quelconque avec l'intention de profiter des fluctuations de prix à court terme;
- Acquisition d'une participation dans un fonds spéculatif (*hedge fund*) ou un fonds de placement privé, promotion d'un tel fonds, ou relations spécifiques avec un tel fonds;
- Activités de négociation et d'investissement habituellement admissibles, mais exercées en présence d'un conflit d'intérêts significatif par rapport aux clients ou contreparties ou lorsque l'activité entraîne une exposition à des actifs ou stratégies de négociation présentant des risques élevés.

Il convient de remarquer que la règle Volcker ne s'applique qu'aux prises de position à titre d'agent principal par une entité bancaire aux fins d'engranger des bénéfices à court terme; elle ne concerne pas les positions prises à des fins d'investissement ou à long terme. Les activités de teneur de marché et de couverture sont autorisées.

Exceptions aux activités prohibées (c.-à-d. activités autorisées)

- Prise ferme (*underwriting*)
- Activités liées à la tenue de marché
- Activités de couverture destinées à atténuer le risque
- Négociation pour compte propre de titres publics américains (et de titres d'agences gouvernementales de refinancement hypothécaire)

### 5.2.2 Difficultés liées à la mise en œuvre de la règle Volcker

- Établir la distinction entre les activités de négociation pour compte propre et les autres activités autorisées, telles les activités de tenue de marché ou de couverture. Il est extrêmement difficile d'établir une distinction entre ces activités, ce qui donne lieu à des règles hautement complexes et qui risquent d'être contournées. Ainsi, la négociation pour compte propre et les activités de tenue de marché présentent des caractéristiques similaires: l'entité bancaire agit à titre d'agent principal pour négocier la position sous-jacente, elle détient la position pendant un laps de temps limité, et elle est susceptible de dégager un bénéfice ou d'essuyer une perte occasionnés par les fluctuations du cours de la position pendant la période de détention.

Du fait de ces similarités, ce ne sont pas les caractéristiques d'une transaction qui peuvent servir à déterminer si celle-ci est admissible ou non. C'est plutôt en examinant la finalité de la négociation et l'intention de l'opérateur que l'on peut déterminer si la transaction est autorisée. Mais ces éléments sont très difficiles à vérifier. La distinction entre les opérations de couverture et les négociations pour compte propre suscite des inquiétudes de même ordre. Ainsi, comme on l'a évoqué plus haut, la perte de négociation d'un montant de deux milliards de dollars des États-Unis récemment subie par JP Morgan était la conséquence de l'activité d'une entité dont l'objectif était de procéder à des placements de couverture (*hedging*) pour l'excédent de dépôts de l'établissement.

- Les banques seraient autorisées à fixer leurs propres règles et politiques de conformité. C'est la porte ouverte au contournement des règles et aux difficultés de mise en œuvre.

- La détection des infractions constitue une tâche extrêmement lourde pour les autorités de contrôle. Il est impossible, sur la seule base des caractéristiques apparentes, de distinguer les négociations pour compte propre des transactions autorisées, comme les activités de tenue de marché et de couverture. Le texte de la règle Volcker définit dès lors plusieurs possibilités pour les autorités de contrôle d'essayer de déceler les négociations pour compte propre. En voici un exemple parmi d'autres:

*Pour contribuer à évaluer la mesure dans laquelle les risques encourus par une unité de négociation sont éventuellement conservés de manière excessive par rapport aux montants nécessaires pour fournir des services d'intermédiation aux clients, [l'autorité] utilisera les mesures quantitatives VaR et Stress VaR, VaR Exceedance, et de sensibilité aux facteurs de risque, selon le cas, parmi d'autres mesures des risques décrites à l'annexe A de la présente partie et en sus de toute autre facteur pertinent. Cette évaluation se concentrera principalement sur les mesures du risque qui concernent le risque requis pour exercer des activités de tenue de marché et toute autre variation significative du risque au fil du temps et entre des unités de négociation et des entités bancaires dont la situation est similaire.*

Étant donné que les banques effectuent des milliers de transactions chaque jour, l'ampleur de l'expertise analytique et des ressources qu'implique ce texte remet en question la capacité des

autorités de contrôle de déceler avec une régularité raisonnable les négociations pour compte propre.

Au cours d'une audition devant le parlement britannique en 2010, Adair Turner, président de la FSA, a défendu le point de vue selon lequel il est possible pour les autorités de contrôle de déceler la négociation pour compte propre. Turner a suggéré que les autorités de contrôle analysent un histogramme du résultat des activités de négociation. Si une banque présente une suite cohérente de bénéfices quotidiens avec une variance atypique à la hausse ou à la baisse, c'est probablement qu'elle se prête à des activités de tenue de marché ou d'autres activités autorisées. Si, en revanche, l'on constate que les bénéfices sont plus volatils, cela doit éveiller l'attention, car cela donne à penser qu'elle prend des risques pour compte propre. Pour être appliqué à intervalles réguliers, ce mode de contrôle simple en apparence, à supposer qu'il soit efficace, nécessiterait de mobiliser d'importants moyens de surveillance.

### 5.3 « DÉCOMPOSITION » DES PROPOSITIONS VICKERS ET VOLCKER

L'analyse des propositions Vickers et Volcker qui précède montre que la proposition Vickers comporte une plus vaste gamme de mesures, ce qui implique un plus large éventail de types de politiques que la règle Volcker. En effet, un bon moyen d'analyser et de comparer ces deux propositions consiste à les examiner sur la base de quatre catégories de politiques ayant potentiellement des incidences sur la résolvabilité des défaillances des établissements financiers.

1. Plans de redressement et de résolution des défaillances
2. Surcharges de fonds propres pour certains établissements
3. Règles en matière d'expositions intragroupes
4. Cantonnement ou interdiction d'activités

Ces catégories de politiques peuvent être considérées soit séparément soit conjointement quant à la question de l'amélioration de la résolvabilité des défaillances bancaires. La proposition Vickers combine en fait ces quatre catégories.

(1) Les autorités britanniques voient les politiques incluses dans les réformes Vickers comme des mesures nécessaires à la réussite des plans de redressement et de résolution des défaillances. En tant que telle, la proposition Vickers est considérée comme un élément essentiel du cadre des plans de redressement et de résolution des défaillances.

(2) La proposition inclut des surcharges de fonds propres pour les banques cantonnées. Cette surcharge est motivée notamment par la reconnaissance du fait que les activités bancaires traditionnelles sont risquées et que, comme l'a montré la section 2 ci-avant, les crises bancaires peuvent survenir, et surviennent d'ailleurs, à la suite de ces activités.

(3) La proposition requiert des limites strictes en matière d'expositions intragroupes entre les banques cantonnées et les entités non cantonnées, y compris les autres entités au sein du même groupe.

(4) La proposition Vickers isole les activités de détail des activités de banque de gros/d'investissement.

Comme l'illustrera l'analyse présentée à la section 7, même si la proposition Vickers combine les quatre catégories de politiques en un seul texte, il est possible qu'une partie de ces quatre catégories offre le dosage de mesures le plus approprié au système financier d'un autre pays. À cet égard, l'on peut considérer que la règle Volcker ne s'applique qu'à la quatrième catégorie. Les principaux arbitrages entre la proposition Vickers et la règle Volcker peuvent ainsi être formulés en termes de politiques de cette catégorie.

- *La règle Volcker ne requiert aucun effort de contrôle pour garantir l'indépendance des banques de détail vis-à-vis des autres entités du groupe.* Si l'on se sert de la terminologie utilisée à la section 4, l'on dira que la règle Volcker prohibe certaines activités tandis que la proposition Vickers exige uniquement d'isoler ces activités de celles des banques cantonnées du groupe. En d'autres termes, les activités qui sont prohibées par la règle Volcker ne peuvent être exercées par aucune autre entité d'un groupe financier qui possède une banque. Par contre, les activités qui sont « prohibées » par la proposition Vickers peuvent être exercées par une autre entité du groupe dès lors que la banque cantonnée est isolée comme il se doit de cette entité. La mise en œuvre effective de cette condition posera d'importants défis en termes de contrôle, mais il faudra remplir cette condition si l'on veut garantir le succès des réformes Vickers.

S'agissant des interactions financières entre la banque cantonnée et les autres entités du groupe, il faudra peut-être appliquer une série de mesures restrictives aux banques cantonnées. Outre les restrictions en matière de grands risques sur des tiers, il faudra peut-être également imposer des mesures telles que des limites d'exposition brute, des exigences en matière de garanties, des modalités en matière de structure de financement, et des exigences spécifiques de liquidité intragroupe.

- *Les activités prohibées sont plus difficiles à déceler avec la règle Volcker qu'avec la proposition Vickers.* L'un des gros avantages de la proposition Vickers est que la définition des activités prohibées est beaucoup plus simple à mettre en œuvre que dans le cadre de la règle Volcker, en ce sens que la proposition Vickers isole toutes les activités de banque d'investissement des banques cantonnées. Ces activités sont faciles à distinguer des prêts et autres activités d'intermédiation classiques. Par contre, pour les autorités de contrôle, les activités prohibées par la règle Volcker sont plutôt difficiles à distinguer de celles qui sont autorisées.

Cela dit, comme les activités d'intermédiation « classiques » impliquent aujourd'hui des transactions complexes liées à la couverture et à la gestion des risques - activités relevant de la fonction de trésorerie, autorisée par la proposition Vickers pour les banques cantonnées – cela complique la mise en œuvre de la réforme Vickers, et pourrait dès lors en diminuer l'attrait par comparaison avec la règle Volcker. Comme on l'a dit plus haut, la fonction de trésorerie pourrait permettre aux banques d'exercer subrepticement des activités risquées qui leur sont interdites. L'importance de ce problème pourrait toutefois être évaluée sous l'angle de la résolvabilité des défaillances. Si une banque cantonnée parvenait d'une manière ou d'une autre à exercer à faible dose des activités prohibées sans être détectée, sa résolvabilité ne s'en trouverait pas compromise, tant que les autorités de contrôle bancaire s'assurent que son portefeuille de négociation est suffisamment réduit par rapport au bilan de la banque.

## **6. DONNÉES POUR LES BANQUES BELGES**

Le rapport de l'ICB au Royaume-Uni présente sous forme graphique une estimation très approximative des pourcentages des actifs bilanciaux des banques britanniques qui figureraient vraisemblablement dans les banques cantonnées. Selon ce graphique, 18 % des activités actuelles des banques britanniques relèveraient de la catégorie des « activités obligatoires », 18 % de la catégorie des « activités autorisées », et 64 % de la catégorie des « activités interdites ». En section 6.1, nous menons un exercice similaire pour la Belgique afin d'illustrer l'incidence éventuelle d'une proposition « Vickers » de cantonnement des risques en ce qui concerne l'actif bilanciaux des banques belges.

Cela dit, l'impact du cantonnement sur le passif bilanciaux des banques a aussi son importance. Nous nous prêtons à cet exercice en section 6.2. En section 6.3, nous examinons l'éventuel surplus de financement, qui pourrait entraîner un excédent de passifs obligatoires par rapport aux actifs autorisés pour les banques belges dans un régime de cantonnement à la Vickers. La section 6.4 aborde les composantes des revenus des banques belges et l'importance des activités de négociation, afin d'éclairer l'incidence éventuelle de réformes Vickers sur la rentabilité des

banques. Enfin, la section 6.5 traite de l'importance de la présence de banques étrangères dans le paysage bancaire belge.

## 6.1 VENTILATION DES ACTIFS DES BANQUES BELGES

Les estimations du rapport de l'ICB au Royaume-Uni divisent les actifs des banques britanniques en trois catégories: les activités obligatoires, les activités autorisées et les activités interdites. Mais le rapport de l'ICB ne donne pas de précisions quant à la règle appliquée pour répartir les différents actifs bancaires dans ces trois catégories. Cela a son importance, puisque la proposition de cantonnement se rapporte, dans une large mesure, aux passifs des banques: la seule activité qui est réellement obligatoire dans les banques cantonnées concerne les dépôts des particuliers et des PME. Aucune activité à l'actif (autre que les découverts sur des dépôts de particuliers et de PME) n'est obligatoire dans la proposition Vickers, même si certaines activités sont autorisées et d'autres clairement interdites.

Dans notre présentation de la ventilation des actifs bancaires belges, nous définissons quatre catégories: les actifs obligatoires, les actifs autorisés, les actifs interdits et les obligations d'État belges. Compte tenu de la question ouverte de savoir si les banques cantonnées seraient autorisées à détenir des obligations d'État et, si oui, en quelle quantité, nous mettons cette catégorie à part. Nous utilisons des données de *reporting* prudentiel pour obtenir les différentes composantes des actifs des banques<sup>12</sup>.

Au vu des données de *reporting*, plusieurs questions se posent quant à savoir si certaines composantes des actifs doivent être classées dans la catégorie des actifs autorisés ou dans celle des actifs interdits. Comme les réponses à ces questions influencent nos estimations des actifs autorisés et interdits, nous présentons deux calculs: une estimation conservatrice, et une estimation non conservatrice. Nous décrivons nos calculs ci-dessous.

L'une des principales difficultés rencontrées pour distinguer les actifs autorisés des actifs interdits dans le régime Vickers réside dans la difficulté à différencier les produits dérivés en fonction de leur objectif final, à savoir activités de négociation et de banque d'investissement ou couverture d'activités classiques du portefeuille bancaire<sup>13</sup>. Certains des produits dérivés classés comme étant détenus à des fins de négociation sont en réalité utilisés par la banque à des fins de couverture. Pour autant, ils ne sont pas éligibles pour un traitement comptable comme instruments de couverture, et doivent donc être détenus dans le portefeuille de négociation. Classer tous ces produits dérivés dans la catégorie des actifs interdits conduit donc à surestimer le montant des actifs interdits. Par contre, comme nous ignorons le montant des produits dérivés classés comme détenus à des fins de négociation mais liés en réalité à des activités de couverture, et que nous ne connaissons pas davantage la proportion de produits dérivés de couverture utilisés pour couvrir le portefeuille de prêts de la banque, par opposition à la couverture de titres ou d'expositions du portefeuille de négociation, inclure tous les produits dérivés dans le portefeuille bancaire reviendrait à surestimer le montant des actifs autorisés.

Dans notre définition conservatrice des actifs autorisés et des actifs interdits, nous classons tous les produits dérivés détenus dans le portefeuille de négociation dans la catégorie des actifs interdits. Dans la définition non conservatrice, nous classons 80 % des produits dérivés dans la catégorie des actifs autorisés, en supposant que la proportion de produits dérivés destinés à couvrir les expositions du portefeuille bancaire est comparable au rapport entre les expositions du

<sup>12</sup> Il y a lieu de noter que ces données s'entendent sur une base consolidée. Elles comprennent dès lors des données de filiales étrangères de banques belges. Cependant, même les données sur une base individuelle incluent certaines activités étrangères.

<sup>13</sup> Le *reporting* prudentiel FINREP opère une distinction entre les produits dérivés détenus à des fins de négociation et les produits dérivés de couverture. Toutefois, dans les faits, les règles à respecter pour que les produits dérivés soient reconnus comme étant de couverture sont tellement strictes que la plupart des produits dérivés sont enregistrés dans le portefeuille de négociation, même dans le cas de couverture.

portefeuille bancaire et la somme des expositions du portefeuille bancaire et du portefeuille de négociation.

D'autres questions portent sur la classification des obligations d'État autres que celles de l'État belge et des prêts aux établissements de crédit. La proposition Vickers ne précise pas les obligations d'État que les banques cantonnées britanniques seront autorisées à détenir. De plus, alors que les banques cantonnées britanniques seront autorisées à accorder des prêts à d'autres banques cantonnées, elles ne pourront octroyer du crédit aux banques non cantonnées. Dans notre définition conservatrice des actifs autorisés, nous excluons les obligations d'État non belges, tandis que, dans notre définition non conservatrice, nous incluons toutes les obligations d'État. De même, dans la définition conservatrice des actifs autorisés, nous excluons les prêts aux établissements de crédit, alors que nous les incluons dans la définition non conservatrice.

Notre classification des actifs est présentée ci-après. Les éléments en gras dans la catégorie des actifs autorisés sont exclus de cette catégorie dans la définition conservatrice et inclus dans la définition non conservatrice. De même, les éléments en gras dans la catégorie des actifs interdits sont inclus dans cette catégorie dans la définition conservatrice et exclus dans la définition non conservatrice.

Actifs obligatoires:

Prêts et avances aux particuliers

Obligations d'État belges

Toutes les obligations d'État belges, qu'elles soient classées comme étant détenues jusqu'à l'échéance, disponibles à la vente, ou détenues à des fins de négociation.

Actifs autorisés

Prêts et avances aux PME et aux sociétés (les prêts et avances aux PME ne peuvent pas être isolés dans FINREP)

Produits dérivés classés comme étant disponibles à la vente ou détenus jusqu'à l'échéance

Espèces

**Prêts et avances aux établissements de crédit**

**80 % des produits dérivés détenus à des fins de négociation**

**Obligations d'État**

Actifs interdits

Titres de créance

Titres de participation

Prêts et avances détenus à des fins de négociation

Titres de créance autres que les obligations d'État

**80 % des produits dérivés détenus à des fins de négociation**

**Prêts et avances aux établissements de crédit**

**Obligations d'État**

Autres

Le tableau 2 présente les estimations conservatrices et non conservatrices des pourcentages d'actifs dans les différentes catégories pour le secteur bancaire belge à deux moments distincts: décembre 2007 et décembre 2011. Il convient de noter que les pourcentages combinés des actifs obligatoires et autorisés pour le secteur bancaire sur la base des définitions conservatrices sont comparables à ceux rapportés par l'ICB pour le secteur bancaire britannique. La comparaison des fourchettes d'estimation obtenues d'après les définitions conservatrice et non conservatrice semble indiquer que si les réformes Vickers étaient appliquées aux banques belges, 22 à 53 % des actifs des banques seraient désormais interdits.

**Tableau 2: Ventilation des actifs et des passifs des banques belges  
(pourcentages du total des actifs, décembre 2007 et décembre 2011)**

	2007	2011
<b>Actifs obligatoires</b>	17,5	22,9
<b>Actifs autorisés (définition conservatrice)</b>	21,6	18,9
<b>Obligations d'État belges</b>	2,9	5,3
<b>Actifs interdits (définition conservatrice)</b>	58,0	52,9
<b>Actifs obligatoires</b>	17,5	22,9
<b>Actifs autorisés non conservatrice)</b>	54,3	55,1
<b>Actifs interdits non conservatrice)</b>	28,2	22,0
<b>Passifs obligatoires</b>	41,0	43,4
<b>Passifs autorisés</b>	7,4	12,5
<b>Passifs interdits</b>	51,6	44,1

## 6.2 VENTILATION DES PASSIFS DES BANQUES BELGES

Nous allons maintenant examiner les composantes des passifs des banques belges en décembre 2007 et en décembre 2011. Les dépôts des particuliers et des PME constituent les activités obligatoires des banques britanniques cantonnées dans le régime Vickers. Les dépôts des PME belges n'apparaissant pas distinctement des dépôts des entreprises dans le *reporting*, nous additionnons les catégories « Dépôts des particuliers et épargnes des clients » et « Dépôts des entreprises » pour constituer notre estimation des passifs obligatoires pour la Belgique à l'aune du régime Vickers. Cette estimation figure dans la partie inférieure du tableau 2. Pour le secteur bancaire belge, les dépôts obligatoires représentaient 41 % du total des passifs en 2007 et 43,4 % en 2011. Si la somme des dépôts des particuliers et des entreprises a augmenté au cours de cette période de cinq ans, cette hausse est néanmoins modeste.

Nous incluons ensuite dans les passifs autorisés d'autres sources de financement stables et à long terme. Ces composantes contiennent les éléments suivants: autres dépôts, à l'exception des dépôts des établissements de crédit, des créances subordonnées, et des capitaux propres et intérêts minoritaires.<sup>14</sup> Le tableau 2 illustre le fait que les passifs autorisés dans le secteur bancaire se sont élevés à 7,4 % de l'ensemble du passif en 2007 et à 12,5 % en 2011.

Dans la catégorie des passifs interdits, la part des dépôts interbancaires dans le total des passifs a diminué sensiblement de 2007 à 2011, revenant de 27 % à 11 %. Parallèlement, l'on a toutefois assisté à une hausse des produits dérivés, de 5,9 % des passifs en 2007 à 15,8 % en 2011. Tandis que dans certaines banques, les activités pour compte propre sont en phase de démantèlement, la forte croissance des produits dérivés entre 2007 et 2011 semble s'expliquer principalement par les facteurs suivants:

- une grande part de ces produits dérivés est constituée de *swaps* de taux d'intérêt qui ont été conclus pour couvrir les risques de taux d'intérêt sur le portefeuille bancaire. Ce risque s'est

<sup>14</sup> Nous n'incluons pas les obligations et autres certificats de dette, la plupart de ces passifs présentant des échéances inférieures à un an.

effectivement accru, les banques éprouvant de plus en plus de difficultés à recueillir des ressources à long terme pour financer leurs actifs à taux fixe à long terme;

- au bilan, les produits dérivés sont mesurés à la valeur de marché, laquelle a été influencée par les variations de la courbe de rendement;
- la complexité de bon nombre d'opérations de négociation et de nombreux actifs du portefeuille bancaire nécessite souvent la conclusion de plusieurs contrats dérivés, ce qui multiplie les positions dérivées à l'actif et au passif.

### 6.3 EXCEDENT D'EPARGNE DANS LES BANQUES BELGES

Dans leur gestion bilancielle, il va de soi que les banques belges ne considèrent pas leurs actifs et leurs passifs isolément, mais prennent en compte l'interaction entre les deux. Ces interactions sont, en grande partie, régies par deux caractéristiques importantes de l'économie belge: son épargne largement excédentaire par rapport aux investissements (qui se reflète notamment dans la forte position financière nette des ménages et des sociétés non financières) et le rôle clé joué par les banques dans l'intermédiation de cette épargne.

Ces deux dimensions apparaissent clairement dans le tableau 3, qui compare les positions financières nettes (hors actions) des sociétés non financières et des ménages en pourcentage du PIB pour la Belgique, les Pays-Bas et la zone euro. Cette position nette est non seulement plus élevée en Belgique (197 % du PIB) que dans la zone euro (40 %), mais les ménages et les sociétés non financières belges sont des déposants nets dans les banques belges (35 %), tandis que les ménages et les sociétés non financières de la zone euro sont des emprunteurs nets auprès de leurs banques domestiques (26 %).

Il est également intéressant de noter que ces deux caractéristiques ne sont pas nécessairement liées, comme l'illustre la situation des Pays-Bas, où une position nette globale comparable à celle de la Belgique (176 % du PIB) est liée à des emprunts nets auprès des banques domestiques (35 %), ce qui s'explique par le rôle important joué par les entreprises d'assurance-vie et les fonds de pension dans la collecte de l'épargne aux Pays-Bas.

**Tableau 3: Positions financières nettes des ménages et des sociétés non financières (en pourcentage du PIB, fin de 2011)**

	<b>Position nette des ménages</b>	<b>Position nette des sociétés non financières</b>	<b>Total</b>
<b>Belgique</b>			
Total à l'exclusion d'actions	122,5	74,5	197,0
dont via les établissements de crédit domestiques	44,9	-9,6	35,2
<b>Zone euro</b>			
Total à l'exclusion d'actions	84,7	-45,0	39,7
dont via les établissements de crédit domestiques	6,7	-32,4	-25,7
<b>Pays-Bas</b>			
Total à l'exclusion d'actions	142,5	33,6	176,1
dont via les établissements de	-8,9	-26,6	-35,5

crédit domestiques			
--------------------	--	--	--

Au cours de ces dernières années, plusieurs banques belges se sont fortement appuyées sur cet excédent d'épargne pour financer leur expansion à l'étranger, par des achats de titres étrangers ou en octroyant directement des prêts à des clients étrangers. Or, cette expansion a souvent dépassé de loin la capacité de financement structurelle des banques belges, ce qui les a contraintes à emprunter sur le marché interbancaire. Au début de la crise financière (en décembre 2007), l'ensemble des banques belges étaient emprunteurs nets sur le marché interbancaire, à hauteur de 7 % de leur bilan agrégé (cf. tableau 4). Les banques les plus engagées sur les marchés étrangers affichaient le financement interbancaire net le plus élevé. Ces positions nettes ont sensiblement changé au cours de ces dernières années, et la position interbancaire agrégée des banques belges est devenue positive (1,9 %). Cette réduction des positions nettes s'est accompagnée d'une baisse simultanée des emprunts et des prêts bruts sur les marchés interbancaires. Pour l'ensemble du secteur, les emprunts bruts sont revenus de 27,4 % à 15,4 % du bilan total, et les prêts bruts de 20,4 % à 17,3 %.

Cette dépendance moindre des banques belges à l'égard du financement interbancaire reflète la restructuration par les banques belges de leurs activités et la réduction de la taille de leurs bilans. Ces évolutions devraient contribuer à réduire la vulnérabilité des banques aux chocs de liquidité. En outre, la contribution à la stabilité financière (CSF), que doivent payer les banques et qui est basée sur ce paramètre, peut être un instrument utile pour encourager une réduction de la dépendance par rapport au financement sur le marché de gros. Toutefois, dans la mesure où cette évolution reflète un retrait des marchés étrangers, elle pose la question des recours éventuels des banques belges à leur excédent de financement national.

**Tableau 4: Positions interbancaires nettes des banques belges  
(en pourcentage du total des actifs)**

	2007	2011
<b>Actifs interbancaires</b>	20,4	17,3
<b>Passifs interbancaires</b>	27,4	15,4
<b>Position interbancaire nette</b>	-7,0	1,9

#### 6.4 COMPOSANTES DES REVENUS BANCAIRES

Il est également intéressant d'examiner les sources de revenus des banques, pour évaluer l'incidence d'une proposition de type Vickers sur les revenus des banques, qui peut tenir lieu d'indicateur approximatif de l'impact sur les résultats.<sup>15</sup> À cet égard, l'on peut donc supposer que les composantes des revenus bancaires désignés comme étant des revenus de négociation ne font pas partie des revenus des banques cantonnées.

Tout comme la classification des actifs des banques à la section 6.1, la définition des revenus de négociation soulève des questions. En particulier, une partie de la composante « Revenus nets d'intérêt sur les actifs détenus à des fins de transaction » est probablement liée à des expositions à des produits dérivés détenus à des fins de couverture de prêts dans le portefeuille bancaire. Nous

<sup>15</sup> À l'évidence, dans la mesure où les coûts des banques cantonnées seront réduits en raison de la restriction des activités, l'incidence négative sur les revenus due à cette restriction exagérera l'incidence sur la rentabilité.

options toutefois pour la mesure suivante du revenu de négociation: résultats nets d'intérêt sur les actifs détenus à des fins de transaction + produits de dividendes sur les actifs détenus à des fins de transaction + profits/pertes sur les actifs détenus à des fins de transaction + revenus nets des commissions.<sup>16</sup>

L'analyse du revenu de négociation et des résultats nets d'intérêt sur les actifs non détenus à des fins de transaction pour les quatre principales banques belges au cours de la période 2006-2011 indique que le revenu de négociation a été significatif et fort variable au fil du temps comme source de revenus dans les bilans des grandes banques. Au cours de cette période, la valeur moyenne des résultats nets d'intérêt sur les actifs détenus à des fins de transaction par rapport aux revenus totaux des banques s'est établie entre 51% et 77 %, la valeur moyenne du revenu de négociation oscillant entre 20% et 39 %. Actuellement, le revenu de négociation semble varier entre 10% et 25 % des revenus totaux.

## 6.5 IMPORTANCE DE L'ACTIVITE BANCAIRE TRANSFRONTALIERE EN BELGIQUE

Comme nous l'avons vu à la section 5, des obstacles majeurs à la mise en œuvre de la proposition Vickers peuvent se présenter en raison d'une présence significative de banques étrangères et, en particulier, de grandes succursales étrangères de banques de l'UE, le cantonnement ne s'appliquant pas à ces succursales. Cet élément, associé à la possibilité que les filiales de l'UE choisissent de se convertir en succursales, soulève des questions en matière de *level playing field* et d'efficacité des réformes de type Vickers si elles sont mises en œuvre de manière unilatérale.

En guise d'illustration de l'importance des établissements financiers transfrontaliers actifs en Belgique, le tableau 5 donne une indication de la présence des banques étrangères en Belgique.

**Tableau 5: Banques étrangères actives en Belgique**

Établissements qualifiés de G-SIFI <sup>17</sup> par le CSF	Filiale ou succursale en Belgique
Bank of America	Succursale
Bank of China	Succursale
Bank of New York Mellon	Filiale + Succursale
BNP Paribas	Filiale + Succursale
Citigroup	Filiale + Succursale
Commerzbank	Succursale
Deutsche Bank	Succursale
Groupe Crédit Agricole	Filiale + Succursale
HSBC	Succursale
ING Bank	Filiale + Succursale
JP Morgan Chase	Succursale
Lloyds Banking Group	Succursale
Mitsubishi UFJ FG	Succursale
Mizuho FG	Succursale
Royal Bank of Scotland	Succursale
Santander	Filiale + Succursale
Société Générale	Filiale + Succursale

<sup>16</sup> Nous avons également effectué des estimations du revenu de négociation excluant une partie du revenu net d'intérêt sur les actifs détenus à des fins de transaction et des profits/pertes sur les actifs détenus à des fins de transaction. Les conclusions que nous avons tirées de ces estimations sont qualitativement similaires aux estimations figurant dans le présent document.

<sup>17</sup> Établissement financier d'importance systémique mondiale (globally systemically important financial institution [G-SIFI]).

Sumitomo Mitsui FG	Succursale
UBS	Filiale
<b>Non-G-SIFI</b>	
Aareal Bank	Succursale
ABN Amro	Succursale
Attijariwafa bank	Succursale
Axa	Filiale
Banca Monte dei Paschi di Siena	Filiale
Banque Chaabi du Maroc	Succursale
Banque Transatlantique	Filiale
Bank of Baroda	Succursale
Bank of India	Succursale
BBVA	Succursale
BCP	Succursale
BHW-Bausparkasse	Succursale
BinckBank	Succursale
Byblos Bank	Filiale
CIC	Succursale
CNH Capital Europe	Succursale
CP OR Devises	Succursale
Credit Europe Bank	Succursale
Crédit Foncier de France	Succursale
Crédit Mutuel Nord Europe	Filiale
Delta Lloyd	Filiale
DHB Bank	Succursale
Elavon Financial Services	Succursale
F. van Lanschot Bankiers	Filiale
FCE Bank	Succursale
Fortuneo	Succursale
Groupe Edmond de Rothschild	Succursale
Hoist Kredit	Succursale
ICBC	Succursale
ICICI Bank	Succursale
ICS	Succursale
LCH Clearnet	Succursale
Lombard Odier Darier Hentsch & Cie	Filiale
Habib Bank	Succursale
ICBC	Succursale
Monabanq	Succursale
NIBC Bank	Succursale
Rabobank	Succursale
Rothschild & Cie Banque	Succursale
Saxo Bank	Succursale
State Bank of India	Succursale
The Shizuoka Bank	Filiale
Triodos Bank	Succursale
Union Bancaire Privée	Succursale
United Taiwan Bank	Filiale
Volkswagen Bank	Succursale

## **7. POLITIQUES APPLICABLES À LA BELGIQUE**

L'un des principaux enseignements de la crise de 2008 est que les banques sont devenues des organismes extrêmement complexes qui mènent des activités comportant des risques dont les dirigeants de banques et les autorités de surveillance n'ont pas toujours pleinement conscience. Cet élément, conjugué au degré élevé – et non déterminé – d'interconnectivité entre les établissements financiers, a donné aux autorités l'impression qu'elles n'avaient d'autre option que de renflouer les grandes banques d'importance systémique touchées par la crise. Ces

observations laissent à penser que garantir la résolvabilité des grands établissements de crédit sera indispensable afin d'éviter que pareille situation se reproduise à l'avenir. Cela n'en demeure pas moins une tâche titanesque.

La présente section examine les types de politiques qui pourraient être adoptées en Belgique et sont susceptibles d'améliorer la résolvabilité des banques opérant dans le système bancaire belge. Dans la section 7.1, nous mettons en lumière les dimensions essentielles à prendre en compte lors du choix du dosage réglementaire approprié. Dans la section 7.2, nous passons en revue les politiques envisageables en Belgique dans chacune des quatre catégories de politiques identifiées en section 5.3 en matière d'amélioration de la résolvabilité des banques, et nous présentons nos recommandations.

## 7.1 DIMENSIONS CRITIQUES EN MATIÈRE DE RÉSOVLABILITÉ DES BANQUES

L'analyse, dans les sections précédentes du présent rapport, des programmes internationaux de réformes d'après-crise et des réformes structurelles entreprises identifie trois dimensions critiques à prendre en compte dans l'examen des politiques destinées à accroître la résolvabilité des établissements de crédit:

- Les activités (p. ex. les activités bancaires classiques par opposition aux activités bancaires de gros/d'investissement);
- La dimension transfrontalière (c'est-à-dire la localisation des activités ou des entités: les activités domestiques par opposition aux activités menées à l'étranger);
- Les liens intragroupes (c'est-à-dire la nature des expositions et opérations internes au groupe).

Chacune de ces dimensions, qui sont étroitement liées, revêt une grande importance pour le secteur financier belge. Il convient d'accorder à chacune le poids approprié dans la formulation de toute recommandation visant à améliorer la résolvabilité des établissements de crédit belges. En effet, la prise en compte de ces dimensions constitue un facteur important qui justifie de recommander pour la Belgique un train de mesures légèrement différent de celles prévues par les réformes Vickers au Royaume-Uni ou la règle Volcker aux États-Unis.

*Les activités.* Les instruments financiers complexes et les expositions des portefeuilles de négociation des banques ont joué un rôle-clé durant la crise de 2008. Cela dit, l'examen des crises bancaires précédentes en section 2 met en exergue l'importance des *booms* du crédit bancaire traditionnel, particulièrement celui des prêts hypothécaires, comme moteur des crises bancaires. Aussi, l'incidence attendue de toute réforme structurelle, qui, par définition, limite, sépare ou prohibe certaines activités, doit être jaugée à l'aune des crises aussi bien classiques qu'atypiques. Si les réformes structurelles destinées à écarter les risques financiers complexes des bilans des banques peuvent contribuer à accroître leur résolvabilité, l'analyse effectuée dans le présent rapport démontre que ces réformes entraînent également des coûts significatifs et que l'on ne peut s'attendre à ce qu'elles éliminent tout risque de voir survenir des crises bancaires à l'avenir.

De plus, il importe de considérer tout effet négatif potentiel que pourrait induire la séparation des opérations bancaires de détail et d'investissement sur les activités des petites et moyennes entreprises (PME) en Belgique. La mise en place du cantonnement en Belgique pourrait ériger certaines barrières à l'entrée pour les PME, en restreignant leurs possibilités de recourir aux services financiers spécialisés tels que l'émission de titres ou les opérations de couverture par dérivés, ces services n'étant plus fournis que par les banques d'investissement.

Les PME jouent un rôle de premier plan dans l'économie belge. En 2009, 94 % des entreprises belges étaient des PME, et elles produisaient 27 % de la valeur ajoutée<sup>18</sup>. S'agissant de la

---

<sup>18</sup> Selon le Code des sociétés belge, une entreprise est considérée comme petite si, pour les deux derniers exercices clôturés, elle ne dépasse pas plus d'une des limites suivantes: un nombre de travailleurs occupés, en moyenne annuelle, de 50; un chiffre d'affaires annuel, hors taxe sur la valeur ajoutée, de 7 300 000 euros;

demande probable de services de banque d'investissement, les PME opérant dans des secteurs de services tels que la construction ou l'horeca auront vraisemblablement des besoins limités en matière d'opérations de couverture ou d'autres produits de banque d'investissement. Dans la mesure, toutefois, où les PME mènent des activités commerciales sur des marchés extérieurs à la zone euro, elles peuvent avoir besoin de produits financiers couvrant le risque de change qu'elles encourent. En 2011, 42 % des exportations et 39 % des importations belges impliquaient des contreparties extérieures à la zone euro.

*La dimension transfrontalière.* L'importance et la forme des établissements étrangers présents dans le secteur bancaire, ainsi que l'ampleur des activités menées à l'étranger par les banques domestiques influenceront les prévisions quant aux incidences de politiques divergentes. Comme le système financier belge est de type ouvert et de taille réduite, l'aspect transfrontalier est capital: les banques étrangères représentent une part significative de l'ensemble des actifs du secteur bancaire belge, et une proportion importante de l'actif des banques belges est liée à leur présence à l'étranger.

Comme précisé à la section 5, un pays qui instaure unilatéralement des réformes structurelles de type Vickers ne peut exiger le cantonnement des succursales étrangères des banques de l'UE opérant sur son territoire. Aussi, si ces succursales déploient des activités à une échelle suffisamment large dans le système financier de ce pays, cela déséquilibrera le *level playing field*, puisque ces succursales ne seront pas limitées dans leurs activités ni dans leurs transactions intragroupes. De surcroît, les filiales étrangères des banques de l'UE opérant dans ce pays pourraient décider de se convertir en succursales pour contourner les réformes structurelles.

Ces réflexions soulèvent des doutes sérieux quant à la faisabilité d'une application unilatérale efficace du paquet de réformes Vickers dans un pays comme la Belgique, qui recense un grand nombre de groupes bancaires transfrontaliers.

*Les liens intragroupes.* Trois des quatre plus grandes banques opérant en Belgique appartiennent à des groupes bancaires ou de bancassurance. De ce fait, et en raison de l'intensité des activités transfrontalières, il est indispensable de tenir compte des liens intragroupes dans l'évaluation des politiques destinées à améliorer la résolvabilité des banques.

## 7.2 MESURES RECOMMANDÉES POUR AMÉLIORER LA RÉSOVABILITÉ

La section 3 qui précède a examiné comment les programmes internationaux de réformes devraient permettre de franchir un grand pas en vue de réduire la vulnérabilité des banques et d'accroître leur résolvabilité. Cela étant, l'on peut se demander si ces réformes suffiront. Les propositions formulées au Royaume-Uni, dans le cadre des réformes Vickers, ou aux États-Unis, sous la forme de la règle Volcker, laissent en effet à penser que, dans certaines juridictions, les autorités estiment que les seuls programmes internationaux de réformes seront insuffisants. À titre d'exemple, renforcer les exigences en matière de fonds propres pourrait ne pas suffire à éliminer réellement toute prise de risques excessive par les banques. Les ratios d'endettement et les exigences en matière de fonds propres pour le portefeuille de négociation devraient certes contribuer à décourager la négociation pour compte propre et l'arbitrage réglementaire, mais les banques pourraient bien parvenir à mettre au point des innovations financières leur permettant de contourner certaines de ces exigences renforcées. Les plans de redressement et de résolution, qui pourraient concourir à lever d'importants obstacles à la résolvabilité, ne sont, pour l'heure, instaurés qu'au niveau international, pour les établissements de crédit d'importance systémique mondiale (G-SIFI), et au niveau du groupe consolidé<sup>19</sup>.

---

un total du bilan de 3 650 000 euros sauf si le nombre de travailleurs occupés, en moyenne annuelle, dépasse 100. Dans tous les autres cas, l'entreprise est considérée comme grande.

<sup>19</sup> Comme le souligne la section 3 du présent rapport, la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit que la Commission européenne a récemment proposée précise

Dans la présente section, nous revenons sur les quatre catégories de politiques abordées à la section 5.3 qui pourraient permettre d'accroître la résolvabilité des banques: (1) les plans de redressement et de résolution; (2) les surcharges de fonds propres pour certains établissements; (3) les règles relatives en matière d'expositions intragroupes; (4) le cantonnement ou l'interdiction d'activités. Nous les examinons tour à tour à la lumière du système financier belge, et formulons une série de recommandations.

Si la proposition Vickers combine les quatre catégories de politiques en un seul paquet, nous défendons, dans ce qui précède, la thèse selon laquelle la mise en œuvre d'un train de mesures différent constituerait le dosage réglementaire le plus approprié pour la Belgique. En effet, dans le même ordre d'idées, les Pays-Bas ont récemment annoncé l'adoption de politiques relevant des deux premières catégories. (L'annexe 2 parcourt la réponse du ministre des Finances néerlandais à la demande du Parlement néerlandais visant à envisager la mise en place de réformes structurelles aux Pays-Bas.)

#### *1. Les plans de redressement et de résolution*

À l'heure actuelle, les plans de redressement et de résolution destinés aux établissements financiers d'importance systémique mondiale (G-SIFI) sont formulés au niveau du groupe. Étendre l'obligation de formuler des plans de redressement et de résolution à toutes les banques d'importance systémique nationale (*domestically systemically important banks* ou D-SIB) pourrait soutenir la résolvabilité de ces établissements domestiques. Dans la mesure où trois des quatre plus grandes banques en Belgique sont membres de groupes transfrontaliers, les plans de redressement et de résolution pourraient être utilisés pour réduire les obstacles transfrontaliers à la résolution. La BNB a déjà lancé un projet-pilote avec une banque pour mettre au point des plans de redressement et de résolution. Forts de cette expérience, nous étendrons cet exercice à toutes les banques d'importance systémique nationale en Belgique.

***Mesure n° 1: Exiger la formulation de plans de sauvetage et de résolution des défaillances pour toutes les banques d'importance systémique nationale.***

Une condition essentielle pour que les plans de résolution des défaillances, qui sont mis au point par les autorités, parviennent à améliorer la résolvabilité des banques est que les autorités nationales possèdent les outils et pouvoirs nécessaires à la résolution ordonnée des défaillances des grands établissements complexes. En 2010, la Belgique a voté deux lois qui confèrent de tels pouvoirs aux autorités<sup>20</sup>. Ces lois permettent aux autorités, moyennant un arrêté royal, de transférer ou de vendre les activités, droits ou obligations d'établissements susceptibles de faire faillite et qui, en l'absence d'une intervention des autorités, auraient une incidence sur le système financier. Les lois de 2010 autorisent également la création de véhicules tels que des banques-relais ou des structures de défaisance (*bad banks*), qui contribuent à faciliter la résolution ordonnée des défaillances de banques complexes.

L'efficacité des lois de 2010 pourrait néanmoins être renforcée. Ainsi, le Conseil de stabilité financière recommande que chaque juridiction désigne une ou plusieurs autorité(s) administrative(s) qui serai(en)t chargée(s) d'exercer les pouvoirs de résolution sur les établissements qui tombent dans le champ d'application du régime de résolution des défaillances. De même, la proposition de directive de la Commission européenne relative aux cadres de résolution des défaillances précise que chaque État membre doit désigner une autorité de résolution des défaillances.

---

que l'ensemble des établissements de crédit doivent se doter de plans de redressement et de résolution. Cependant, la Commission européenne ne prévoit pas d'application de cette directive avant 2015.

<sup>20</sup> Il s'agit de la loi du 2 juin 2010 visant à compléter les mesures de redressement applicables aux entreprises relevant du secteur bancaire et financier et de la loi du 2 juin 2010 complétant, en ce qui concerne les voies de recours, la loi du 2 juin 2010 visant à compléter les mesures de redressement applicables aux entreprises relevant du secteur bancaire et financier.

Dans ce contexte, les lois du 2 juin 2010 habilite spécifiquement le Roi à céder les droits et/ou obligations d'un établissement d'importance systémique à un autre établissement, par exemple une banque-relais, à la demande de la Banque nationale de Belgique ou après l'avoir consultée. Cela dit, le futur cadre européen pour la gestion des crises prévoira des outils supplémentaires de résolution des défaillances, et le cadre belge existant ne précise pas, à ce stade, quelle autorité serait chargée de la mise en œuvre de ces outils, pas plus qu'il ne fixe la répartition des tâches entre différentes autorités dans l'éventualité où il faudrait résoudre la défaillance d'un établissement ne revêtant pas une importance systémique. Ces aspects mériteraient d'être clarifiés.

D'autres mesures susceptibles d'améliorer l'efficacité des lois de 2010 consisteraient à raccourcir les délais dont disposent les tribunaux pour rendre un arrêt lorsque les autorités demandent à appliquer les pouvoirs de résolution à une banque défaillante. L'on pourrait par exemple prévoir des audiences à huis clos entre le tribunal et les autorités, auxquelles les représentants de la banque et de ses actionnaires ne pourraient assister qu'en des circonstances exceptionnelles.

***Mesure n° 2: Améliorer l'efficacité de la loi de 2010 sur la résolution des défaillances en (1) précisant le rôle de la BNB en tant qu'autorité de résolution des défaillances, pour les banques systémiques comme non systémiques, (2) raccourcissant les délais dont disposent les tribunaux pour rendre un arrêt lorsque les autorités demandent à appliquer les pouvoirs de résolution à une banque défaillante, et (3) prévoyant des audiences à huis clos entre la cour et les autorités de réglementation.***

## *2. Surcharges de capital (et autres politiques) pour les établissements financiers d'importance systémique (SIFI)*

Plusieurs pays, parmi lesquels les Pays-Bas, la Suisse, la Suède et le Royaume-Uni, ont annoncé leur intention d'imposer des surcharges de fonds propres à leurs banques d'importance systémique nationale (D-SIB). Dans certains cas, ces surcharges, constituées d'actions ordinaires, sont majorées par l'inclusion d'une requalification de dette (*bail in debt*)<sup>21</sup>. La proposition Vickers imposera également des surcharges de fonds propres et une requalification de dette aux banques cantonnées britanniques.

Outre les pays qui ont annoncé des surcharges de fonds propres pour leurs banques d'importance systémique nationale, nombre de pays ont déclaré qu'ils allaient renforcer le contrôle des établissements financiers d'importance systémique, conformément aux recommandations du Conseil de stabilité financière<sup>22</sup>. Une surveillance accrue peut contribuer à accroître non seulement la résilience de ces établissements, mais également la probabilité que les autorités de surveillance décèlent, à un stade précoce, toutes actions ou pratiques commerciales susceptibles de faire obstacle à la résolvabilité des défaillances.

La BNB a développé et mis en œuvre un cadre d'identification des banques d'importance systémique nationale. Comme le stipule la loi organique de la BNB (article 36/3, § 2), les établissements qui doivent être considérés comme des établissements financiers d'importance systémique nationale en Belgique sont tenus de communiquer à la BNB tout projet de décision stratégique. Si la Banque juge que l'établissement financier présente un profil de risque inadapté ou si la décision stratégique est susceptible de porter préjudice à la stabilité du système financier, elle peut imposer des mesures spécifiques à l'établissement. En outre, chaque établissement financier d'importance systémique nationale doit communiquer des informations sur ses activités, les risques qu'il encourt et sa situation financière. La Banque détermine la nature des informations allant dans ce sens et la fréquence à laquelle elles doivent être transmises.

<sup>21</sup> Par requalification, l'on entend un mécanisme qui permet aux autorités de réduire le montant de la dette d'un établissement de crédit ou de convertir une partie de celle-ci en capital lorsque cet établissement fait l'objet d'une procédure de résolution des défaillances.

<sup>22</sup> Cf. Conseil de stabilité financière, *Intensity and Effectiveness of SIFI Supervision*, octobre 2011.

Un moyen de renforcer ces dispositions, et de garantir qu'elles contribuent à assurer la résolvabilité des banques d'importance systémique nationale, serait de formuler une définition spécifique des décisions stratégiques, qui prévoit que toute décision pouvant avoir une incidence sur la résolvabilité de l'établissement est considérée comme une décision stratégique. Cela concourrait à garantir que les projets d'une banque de centraliser ou de développer certaines activités ou relations intragroupes d'incidence limitée sur le bilan de la banque mais potentiellement lourdes de conséquences pour sa résolvabilité seront soumis à l'approbation ou au veto de la BNB.

***Mesure n° 3:*** *Dans le contexte d'un contrôle accru des banques belges d'importance systémique nationale, formuler une définition des décisions stratégiques des banques belges d'importance systémique nationale qui inclurait tout changement dans les opérations ou activités de la banque susceptible d'avoir une incidence sur sa résolvabilité.*

### *3. Règles relatives aux expositions intragroupes*

Comme on l'a dit ci-avant, les expositions intragroupes complexes, en particulier dans les groupes transfrontaliers, peuvent compliquer le contrôle des risques au sein des groupes transfrontaliers et entraver sensiblement la résolution des défaillances. Dans le même temps, la directive européenne sur les grands risques (directive 2009/111/CE) permet aux autorités nationales de ne pas soumettre les expositions intragroupes aux limites en matière de grands risques. Considérant l'importance des établissements transfrontaliers dans le système financier belge, la Belgique, à l'inverse de plusieurs pays européens qui ont dispensé les expositions intragroupes de limites en matière de grands risques, a décidé de limiter à 100 % des fonds propres les expositions des filiales opérant en Belgique sur leurs établissements mère ou sœurs<sup>23</sup>.

Cette limite imposée en Belgique pour les expositions intragroupes vise à réduire, parmi d'autres risques: l'impossibilité pour une filiale opérant en Belgique, en cas de choc de solvabilité ou de liquidité, de récupérer les liquidités qui auraient été transférées à la société mère ou à d'autres filiales; la propagation à une filiale établie en Belgique des difficultés subies par la société mère ou d'autres filiales; ou encore la cession, à la société mère ou à d'autres filiales, d'actifs bilanciaux importants de la filiale.

Les expositions intragroupes sont par ailleurs susceptibles de propager la contagion par delà les frontières ou d'une activité à l'autre sur l'ensemble des activités menées par les différentes entités d'un groupe. Par exemple, une crise bancaire ou une période de stress financier dans un pays peuvent être transmis d'une institution dans ce pays à des entités soeur, parente ou à des filiales dans d'autres juridictions en raison du non-repaiement de fonds empruntés, d'une demande accrue de liquidité ou de capital de ces entités, ou de l'exercice d'accords de financement contingents ou de garanties. De tels canaux peuvent également permettre la transmission de la contagion aux membres d'un groupe financier depuis une entité du groupe souffrant de pertes suite à des activités exotiques risquées.

Pour améliorer la résolvabilité de l'ensemble des groupes financiers en Belgique, et limiter la contagion, une solution pourrait être de relever les limites en matière de risques intragroupes.

***Mesure 4:*** *Étendre les limites en matière de risques intragroupes aux expositions des banques belges sur leurs filiales.*

### *4. Cantonnement ou interdiction d'activités*

Le tableau 5 de la section 6 illustre l'importance pour le secteur financier belge des établissements étrangers opérant en Belgique. Les établissements étrangers représentent en effet une part importante de l'ensemble des actifs bancaires en Belgique. Comme l'explique la section 5, si la proposition Vickers offre une méthode claire et relativement simple pour séparer les activités, elle fournit en revanche beaucoup moins de détails sur les dispositions en matière de groupes

<sup>23</sup> Les concentrations de risques sur les tierces parties ordinaires sont limitées à 25 % des fonds propres.

transfrontaliers de l'UE et sur les conséquences de ces dispositions<sup>24</sup>. L'un des gros problèmes éventuels est que les autorités du Royaume-Uni ne sont pas habilitées à imposer le cantonnement aux succursales étrangères de banques de l'UE opérant au Royaume-Uni; ces succursales étrangères ne sont donc pas soumises aux règles Vickers. Elles ne seraient pas davantage soumises à une règle de type Vickers ou Volcker qui serait imposée unilatéralement en Belgique.

De plus, les filiales étrangères d'établissements de l'UE opérant dans un pays qui impose des réformes structurelles pourraient décider de se convertir en succursales étrangères afin d'éviter ainsi les contraintes de ces réformes structurelles. Elles pourraient y trouver avantage dès l'instant où les coûts induits par les politiques envisagées s'avèreraient suffisamment élevés<sup>25</sup>. Dans la mesure où les activités des établissements financiers de l'UE dans le pays concerné atteignent une ampleur significative, comme c'est le cas en Belgique, le passage de filiale à succursale signifierait que les activités de ces succursales nouvellement constituées pourraient compromettre les objectifs des réformes structurelles engagées par ce pays, et fausser la concurrence.

Tant la proposition Vickers que la règle Volcker entraînent des coûts élevés pour un ensemble spécifique d'activités bancaires. La proposition Vickers implique des coûts significatifs pour les activités de banque d'investissement et le fonctionnement des groupes. La règle Volcker impose en pratique des coûts infinis pour les activités de négociation pour compte propre, puisqu'elles sont totalement interdites au sein des groupes bancaires. L'importance des établissements financiers européens transfrontières en Belgique, et l'ampleur des coûts que des réformes structurelles de type Vickers ou Volcker imposeraient aux groupes financiers plaident en défaveur d'un projet consistant pour les autorités belges à imposer ce type de réformes structurelles de manière unilatérale.

Cela étant, il y a peut-être moyen de réaliser certains objectifs des réformes de type Vickers et Volcker en augmentant simplement les coûts liés aux activités de banque d'investissement (dont, par définition, la négociation pour compte propre). Plus précisément, l'on pourrait appliquer des majorations de fonds propres du deuxième pilier aux exigences minimales de fonds propres liées au portefeuille de négociation ou à d'autres activités ciblées. Cela pourrait encourager les banques à réduire leurs activités de négociation, sans pour autant inciter les grandes filiales étrangères opérant en Belgique à se convertir en succursales pour échapper à ces coûts.

***Mesure 5:*** Appliquer des surcharges de fonds propres du deuxième pilier de manière ciblée aux activités de négociation des banques, au-delà d'un certain seuil, afin de relever les coûts de ces activités et de garantir qu'elles ne constitueront pas un obstacle sérieux à la résolvabilité des banques.

Un autre problème important lié à l'opportunité d'un cantonnement de type Vickers en Belgique est l'excédent d'épargne qui existe en Belgique, conjugué au rôle important (en partie dû à l'avantage fiscal) joué par l'intermédiation bancaire de cette épargne, dont une partie est recyclée en dehors de la Belgique. Ceci pourrait potentiellement créer des inefficiences, dans l'éventualité où des mesures de cantonnement de type Vickers seraient par exemple imposées au niveau européen.

---

<sup>24</sup> Ainsi, la proposition Vickers précise que les banques cantonnées ne peuvent détenir que d'autres banques cantonnées. Elle n'aborde toutefois pas la question de savoir si ces dernières peuvent être établies dans un pays étranger et, le cas échéant, comment garantir que les banques étrangères cantonnées détenues par des banques domestiques soient cantonnées de manière appropriée.

<sup>25</sup> Barclays Bank et Deutsche Bank constituent de bons exemples de ce type de phénomène. Ces banques ont récemment procédé à des restructurations juridiques de leurs filiales opérant aux États-Unis, afin d'éviter le relèvement des exigences de fonds propres récemment imposé par le gouvernement américain aux établissements financiers étrangers propriétaires de compagnies financières établies aux États-Unis. Les filiales de ces deux banques ont renoncé à leur statut de compagnie financière américaine et opèrent désormais sous le statut de banque d'investissement.

**Mesure 6:** *Rendre la subvention de l'épargne plus neutre par rapport au type d'instrument, diversifiant par la même les canaux aux travers desquels l'épargne est allouée à l'investissement dans l'économie réelle.*

Cette mesure consisterait à neutraliser les subventions à l'épargne octroyées en fonction des instruments utilisés, afin d'élargir l'éventail d'instruments par lesquels l'épargne belge peut être investie dans l'économie réelle. Les détails de cette mesure devront être élaborés avec soin si l'on veut en maximiser l'impact positif sur l'économie. En outre, l'instauration de cette mesure devra prévoir un régime transitoire approprié, de manière à minimiser les perturbations pour les établissements financiers et l'ensemble de la finance.

En résumé, si l'ordre du jour des réformes internationales va très certainement renforcer la résilience des banques et contribuer indirectement à accroître leur résolvabilité, il convient d'adopter des politiques complémentaires visant plus directement à améliorer la résolvabilité – et à réduire ainsi la probabilité que les gouvernements doivent utiliser l'argent du contribuable pour renflouer les banques. Les mesures proposées dans le présent rapport représentent une combinaison des éléments clé à la fois de la règle Volker aux États-Unis et des réformes Vickers au Royaume-Uni, tout en étant adaptées aux caractéristiques du système financier belge. Si les mesures proposées ici avaient déjà été adoptées avant 2008, elles auraient limité l'incidence de la crise sur les banques belges. Dans le même temps, ces mesures devraient aussi contribuer à réduire la probabilité ou l'incidence d'une future crise bancaire classique. Ces mesures, qui seront calibrées de façon appropriée, devraient contribuer à s'assurer l'avantage d'une résolvabilité accrue des banques belges, tout en minimisant les coûts.

## Annexe 1

### Encadré 1: La loi Glass-Steagall aux États-Unis et son abrogation

La loi Glass-Steagall adoptée aux États-Unis en 1932 interdisait aux banques commerciales de se livrer à des activités de banque d'investissement. Ses dispositions ont été abrogées en 1999 par la loi Gramm-Leach-Bliley. Nous abordons ci-dessous les arguments qui ont motivé l'adoption de la loi Glass-Steagall, ainsi que son abrogation.

#### **Arguments fondamentaux à la base de l'adoption de la loi Glass-Steagall:**

La motivation principale de la loi Glass-Steagall était la préoccupation quant aux conflits d'intérêts auxquels sont confrontées les banques qui combinent activités bancaires commerciales et d'investissement. Grâce à leurs relations avec les entreprises, les banques commerciales pourraient acquérir des informations privées sur la qualité des entreprises que les banques d'investissement "pures" n'auraient pas. La banque ayant des activités bancaires commerciales et d'investissement pourrait alors abuser de sa position privilégiée, par exemple, en souscrivant ferme à une émission de titres d'une entreprise ayant des perspectives futures négatives et en forçant cette dernière à utiliser ces fonds pour rembourser ses emprunts, ou en faisant pression sur les clients des banques commerciales pour qu'ils achètent des titres que la division banque d'investissement a souscrit. La croyance dominante dans les années 1930 était que de tels conflits d'intérêt avaient effectivement influencé le comportement des banques.

#### **Les facteurs qui ont motivé l'abrogation de la loi Glass-Steagall:**

Plusieurs facteurs menèrent à l'abrogation de la loi Glass-Steagall. Un facteur était les preuves empiriques toujours plus nombreuses établies par des universitaires, qui ont montré que les activités en valeurs mobilières dans le chef des banques commerciales au cours des années 1930 n'avaient pas eu de grosses conséquences dans le cadre de la Grande Dépression. Ainsi, des études ont suggéré que, du fait notamment que les banques commerciales traitaient avec des entreprises plus anciennes et de plus grande taille, les valeurs mobilières qu'elles prenaient ferme donnaient en fait de meilleurs résultats que celles prises fermes par les banques d'investissement.

Le deuxième facteur est fondé sur l'expérience bancaire des années 1990. Durant cette décennie, les autorités de contrôle américaines ont commencé à permettre aux sociétés bancaires américaines d'exercer des activités limitées en valeurs mobilières et en assurance. À la fin des années 1990, peu de problèmes bancaires aux États-Unis avaient été imputés à cet élargissement des activités permises. La grande expérience, dans d'autres pays développés, en matière de sociétés bancaires exerçant à la fois des activités en valeurs mobilières et en assurance a également été évoquée pour appuyer l'abrogation de la loi Glass-Steagall.

Un troisième facteur d'abrogation de la loi Glass-Steagall a été la rapide avancée technologique qui avait déjà sensiblement réduit les coûts d'utilisation des données d'une ligne d'affaire au profit d'autres lignes d'affaire, et la perspective que ces coûts étaient appelés à se réduire encore davantage à l'avenir. Ces réductions de coûts ont amélioré, pour les banques, la rentabilité attendue des ventes croisées de produits d'assurance et de valeurs mobilières tant aux ménages qu'aux clients institutionnels.

Pris ensemble, ces trois facteurs ont été perçus comme suffisamment convaincants pour abroger la loi Glass-Steagall.

## **Encadré 2: Histoire des grandes décisions réglementaires en matière de règles structurelles en Belgique**

Les premières règles structurelles instaurées par la Belgique datent de 1934 et 1935. Elles ont été établies pour résoudre un problème spécifique qui était apparu à l'époque, et qui était lié au risque de conflits d'intérêt dans le chef de banques détenant des participations importantes dans des entreprises industrielles et commerciales. Ces conflits d'intérêts ont été exacerbés par la crise économique de 1929. Concrètement, le risque existait que les banques n'exercent plus leur fonction bancaire en toute indépendance, en raison de leur double casquette d'actionnaire et de créancier des mêmes entreprises. Restreindre l'accès au crédit pour les entreprises en difficulté dans lesquelles elles avaient investi en aurait précipité la faillite et leur aurait occasionné d'énormes pertes de crédit et d'investissement. Les règles structurelles ont donc été mises en œuvre pour résoudre ce problème de gouvernance qui avait conduit les banques à s'exposer à un risque de concentration portant atteinte à leur indépendance. La nature de ce risque de concentration était telle qu'il aurait pu affaiblir leurs activités de banque de détail.

En conséquence, l'arrêté royal n° 2 du 22 août 1934 imposait aux banques dites mixtes de séparer leurs activités de dépôts de leurs activités de banque d'investissement. Ces dernières devaient être logées dans une société de portefeuille, aussi appelée société financière. Pourtant, cette séparation n'a pas garanti l'indépendance des banques de dépôts par rapport aux groupes financiers. À la suite de la réforme, les banques de détail sont devenues des filiales de ces sociétés de portefeuille, qui ont donc continué à les contrôler. L'arrêté royal n° 180 du 9 juillet 1935 constituait dès lors une tentative visant à contenir davantage l'influence des sociétés de portefeuille dans la gestion quotidienne des banques. Cet arrêté royal a modifié les règles concernant le statut des dirigeants d'établissements bancaires et les politiques d'investissement.<sup>26</sup> Son article 14, en particulier, interdit aux banques de détenir des participations dans des sociétés industrielles et commerciales. Cela a empêché les sociétés de portefeuille d'utiliser leur banque comme véhicule pour financer indirectement leurs investissements. Cette règle était, à l'époque, unique en Europe. En outre, cette restriction s'accompagnait de l'obligation de limiter l'échéance des crédits à un maximum de deux ans.<sup>27</sup> Enfin, l'article 16 du même arrêté royal interdisait aux dirigeants des banques d'occuper des fonctions exécutives concurrentes dans d'autres sociétés.

Les contraintes prévues par l'article 14 de l'arrêté royal de 1935 ont été assouplies au fil du temps. Face à une demande croissante de crédit dans le secteur privé, la loi du 3 mai 1967 a autorisé les banques à investir dans les obligations émises par les entreprises industrielles et commerciales, et à en détenir des actions pour une période d'un an (renouvelable deux fois), avec l'intention de les revendre. La loi du 30 juin 1975 a encore assoupli les contraintes pesant sur les banques de détail en matière de participations. Les dernières restrictions ont été levées par la loi du 22 mars 1993, votée dans le cadre du marché unique et inspirée par le modèle allemand de banque universelle. Cette loi a autorisé les banques à détenir des participations dans des entreprises industrielles et commerciales.

Dans le même ordre d'idées, les contraintes imposées par l'article 16 de l'arrêté royal de 1935, et la réflexion sur le rôle des actionnaires, ont évolué au fil du temps. En 1959, soucieuse de renforcer l'autonomie de gestion de la fonction bancaire, la Commission bancaire négocie avec les actionnaires des deux principales banques belges un accord baptisé « Protocole sur l'autonomie

<sup>26</sup> Le champ d'application de l'arrêté royal n° 180 du 9 juillet 1935 était beaucoup plus large que celui de 1934. En effet, il créait la Commission bancaire, instaurait l'enregistrement obligatoire des banques, établissait la notion de coefficients à respecter ex ante, et précisait le rôle des réviseurs externes.

<sup>27</sup> En outre, l'arrêté royal prévoyait l'instauration de ratios réglementaires baptisés coefficients structurels et devenus contraignants en 1946. L'un de ces ratios était le ratio de couverture, qui obligeait les banques à investir entre 50 et 65% de leurs dépôts à court terme en dette publique. Si l'instauration des coefficients structurels dans l'arrêté royal visait au départ à protéger les dépôts de détail, ces coefficients furent finalement appliqués pour financer la dette publique au lendemain de la guerre. Ce ratio a été assoupli en 1949, puis encore en 1957, pour être finalement abrogé en 1962.

de la fonction bancaire »<sup>28</sup>. En 1974, ce protocole sera étendu à l'ensemble du secteur<sup>29</sup>. Il sera par ailleurs révisé en 1992.

Le protocole sur l'autonomie de la fonction bancaire comporte deux volets complémentaires. Le premier établit une séparation univoque entre le comité exécutif et le conseil d'administration. Selon les termes du Protocole, le comité exécutif est le seul organisme compétent pour exercer la fonction bancaire, et il est tenu d'agir exclusivement dans l'intérêt de la banque. Il gère l'établissement de crédit en fonction de la politique générale définie au niveau du conseil d'administration. Le conseil d'administration exerce sa surveillance sur la gestion et définit la politique générale de l'établissement. Il a le pouvoir de nommer et de révoquer les membres du comité exécutif. Le second pilier précise les droits et obligations des actionnaires significatifs. Les actionnaires d'établissements de crédit s'engagent à contribuer à la réalisation des objectifs de la banque, étant entendu que les politiques de l'établissement ne peuvent servir leurs intérêts aux dépens d'autres intérêts qui devraient également être poursuivis par la fonction bancaire. Le Protocole est devenu obsolète au fil du temps, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 22 mars 1993 et de la publication par la CBFA de la circulaire du 30 mars 2007, qui spécifiaient les attentes prudentielles en matière de bonne gouvernance des institutions financières.

---

<sup>28</sup> Cf. par exemple Devriese, J., M. Dewatripont, D. Heremans and G. Nguyen (2004), « Corporate governance, regulation and supervision of banks », *Financial Stability Review*, National Bank of Belgium, 95-118.

<sup>29</sup> Il est intéressant d'observer qu'à l'époque, le parlement n'a pas adopté de nouvelle législation en la matière, la législation étant considérée comme instrument inapproprié pour régler une question si délicate et complexe. Il s'est limité à approuver la déclaration gouvernementale de 1972 et 1973, qui recommandait la conclusion de tels accords.

## Annexe 2

### La réaction du ministre néerlandais des Finances à la demande du parlement d'envisager des réformes structurelles<sup>30</sup>

Le ministre néerlandais des Finances a annoncé des politiques complémentaires en matière de plans de sauvetage et de résolution des défaillances, et de renforcement des fonds propres. Les réformes structurelles prévoyant le cantonnement des activités de détail sont jugées inappropriées pour le système financier néerlandais.

#### *Plans de sauvetage et de résolution*

- Adoption récente d'une loi étendant les pouvoirs des autorités en matière de résolution
- Des plans de sauvetage sont en cours d'élaboration par les banques d'importance systémique

#### *Fonds propres supplémentaires*

- Exigence de fonds propres complémentaires dans le chef des SIFI, de 1 à 3 % en fonction de l'importance systémique (entre déjà progressivement en vigueur à partir de cette année)
- En outre, intensité accrue du contrôle et de l'analyse des risques (y compris en fréquence et en profondeur) pour les SIFI

#### *Cantonnement et interdiction d'activités*

- Le marché néerlandais des activités bancaires de détail souffre d'un « déficit de financement par l'activité de détail »; en d'autres termes les banques de détail doivent recourir de manière substantielle au financement de gros
- Le marché néerlandais de la banque d'investissement n'est pas suffisamment étendu pour qu'une banque d'investissement domestique y réalise des économies d'échelle; par conséquent, toutes les activités de banque d'investissement iraient probablement à des banques étrangères si des réformes de type Vickers étaient introduites.
- Ces arguments, conjugués aux obstacles de mise en œuvre et aux coûts d'une réforme de type Vickers, rendent cette solution inappropriée pour les Pays-Bas
- En ce qui concerne la règle Volcker, la définition de la négociation pour compte propre est extrêmement difficile à formuler, et il se pourrait que les autorités de contrôle doivent surveiller les transactions une à une pour assurer le respect de cette règle.
- L'activité de négociation pour compte propre est actuellement de taille très modeste aux Pays-Bas, notamment en raison de l'expérience négative lors de la crise, mais également eu égard aux exigences accrues de Bâle 2.5 en matière de fonds propres pour le portefeuille de négociation. Une règle de type Volcker serait donc perçue uniquement comme un mécanisme de prévention potentiel, c'est-à-dire comme un procédé propre à décourager les banques de se livrer encore à de la négociation pour compte propre.
- Le ministre néerlandais des Finances se déclare néanmoins favorable à l'idée d'une règle de type Volcker, et suggère que l'on continue à examiner dans quelle mesure elle serait envisageable.

<sup>30</sup> Voir <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/03/07/vervolgnota-nuts-en-zakenactiviteiten.html>.