

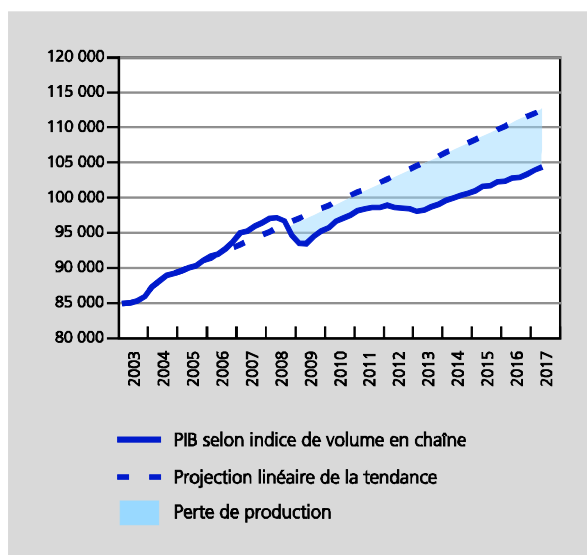
Le cadre belge de la politique macroprudentielle dans le secteur bancaire

A. Qu'entend-on par politique macroprudentielle ?

1. La nécessité d'une politique macroprudentielle

Dans le sillage de la crise financière mondiale, le cadre réglementaire du système financier a été réformé en profondeur. Outre de nouvelles exigences en matière de solvabilité et de liquidité applicables aux établissements pris individuellement et visant à améliorer leur capacité individuelle d'absorption des pertes, une politique macroprudentielle complémentaire et exhaustive, couvrant l'ensemble du système financier, a été considérée comme une condition nécessaire au maintien de la stabilité financière du secteur et éviter le coût économique et social induit par les crises financières.

Graphique 1 - Pertes de PIB en Belgique à la suite de la crise financière mondiale
(en millions d'euros)



Source : BNB.

Notes : La tendance d'avant la crise (et la projection induite) du PIB a été calculée à partir d'une estimation linéaire de la tendance tirée des données trimestrielles du PIB (année de référence 2014) du premier trimestre de 1995 au quatrième trimestre de 2004, excluant ainsi les années pré-crise 2005-2008, éventuellement excessives. La perte de production estimée n'est donc qu'approximative et ne tient pas compte de changements dans les facteurs fondamentaux de la croissance potentielle du PIB.

L'expérience de la crise a montré que ni le maintien de la solidité financière des établissements individuels, ni la stabilité des prix ne suffisent à garantir la stabilité financière. Les interconnexions directes et indirectes entre les opérateurs financiers et les acteurs de l'économie réelle, les informations incomplètes sur ces

interconnexions et le comportement grégaire sont susceptibles d'engendrer des spirales négatives autoalimentées capables de faire évoluer des chocs initialement contenus en crises bancaires et financières systémiques. Ainsi, l'effondrement, en 2007, du marché américain des prêts hypothécaires à risque (*sub-primes*) a fini par ébranler la stabilité financière de toute la planète, avec à la clé des répercussions néfastes pour l'économie réelle qui se ressentent aujourd'hui encore.

La politique macroprudentielle vise à préserver la stabilité du système financier dans son ensemble. Elle s'attaque en particulier aux externalités négatives qui résultent du comportement d'établissements individuels et entraînent des effets de contagion par le jeu d'interdépendances directes et indirectes entre établissements financiers et la procyclicité inhérente au système financier. Dans ce contexte, le maintien de la stabilité financière implique un double objectif en matière de politique macroprudentielle. La première dimension, d'ordre cyclique, vise à contenir l'accumulation de vulnérabilités systémiques au cours des phases ascendantes du cycle financier ou en cas de surchauffe du crédit, ainsi qu'à empêcher que le système financier pèse de manière excessive sur l'activité économique de par un rationnement du crédit lorsque le cycle financier passe en phase de contraction. La seconde dimension de la politique macroprudentielle vise à gérer les risques systémiques structurels découlant de vulnérabilités telles que la forte interconnexion entre les intermédiaires financiers, l'importante concentration d'expositions dans le chef de ces établissements et le rôle essentiel qu'ils jouent sur les marchés importants, caractéristiques qui en font des entreprises « trop importantes pour faire faillite » (*too big to fail*).

2. Objectifs et instruments de la politique macroprudentielle

Pour que les politiques macroprudentielles soient efficaces dans la poursuite de ces objectifs, il faut impérativement que les autorités chargées de ces politiques soient dotées de mandats et de compétences clairement définis.

Le mandat de sauvegarde de la stabilité du système financier, qui consiste, selon la loi organique de la Banque¹, à contribuer à une « *situation dans laquelle la probabilité de discontinuité ou de perturbation du fonctionnement du système financier est faible ou, si de telles perturbations devaient survenir, leurs conséquences sur l'économie seraient limitées* », reste nécessairement large et est donc dépourvu de valeur opérationnelle directe. Par conséquent, il convient de préciser des objectifs intermédiaires pour rendre opérationnel cet objectif ultime de la politique macroprudentielle qu'est le maintien de la stabilité financière.

S'appuyant sur une évaluation des défaillances du marché et des externalités négatives qu'elles entraînent dans le secteur financier, le Comité européen du risque systémique (CERS) a défini dans sa recommandation sur les objectifs intermédiaires et les instruments de politique macroprudentielle² quatre objectifs intermédiaires relevant de la politique macroprudentielle dans le secteur bancaire :

- atténuer et prévenir une expansion excessive du crédit et de l'endettement (effet de levier) ;

¹ Loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique.

² Recommandation du Comité européen du risque systémique du 4 avril 2013 sur les objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle.

- atténuer et prévenir une transformation excessive de maturité et liquidité (asymétrie d'échéances et illiquidité de marché) ;
- limiter la concentration des expositions directes et indirectes ; et
- limiter l'impact systémique d'incitations décalées afin de réduire l'aléa moral.

Ces objectifs intermédiaires servent de spécifications opérationnelles quantifiables pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle.

S'agissant des compétences, les autorités macroprudentielles devraient disposer des informations nécessaires pour évaluer le risque systémique et d'une série d'instruments pouvant faire l'objet d'une application rapide et souple pour cibler les risques décelés. Le fondement économique de la sélection des types d'instruments appropriés est fourni par les objectifs intermédiaires et les défaillances de marché sous-jacentes. Les instruments prévalents pour la conduite de la politique macroprudentielle dans le secteur bancaire peuvent être regroupés en trois catégories : les instruments de fonds propres, les mesures portant sur la liquidité, et la limitation du crédit. Ces instruments macroprudentiels, et en particulier ceux qui portent sur les fonds propres et sur la liquidité, visent généralement à renforcer la résilience de l'ensemble du système bancaire en augmentant la capacité des établissements à résister aux chocs, tant ceux qui seraient spécifiques à leur situation individuelle que ceux qui pèsent sur l'ensemble du secteur. En outre, ces instruments peuvent également être utilisés pour freiner délibérément la phase montante du cycle financier en les faisant peser sur l'offre de crédits et/ou le prix des actifs (technique du *leaning against the wind*).

Les instruments portant sur les fonds propres visent à accroître la résilience des établissements financiers en augmentant leur capacité d'absorption des pertes. Dans la mesure où la hausse du coût du financement résultant de l'accroissement des exigences de fonds propres est répercutée sur les marchés du crédit, les mesures portant sur les fonds propres peuvent éventuellement contribuer elles aussi à atténuer la phase montante du cycle du crédit. L'on peut établir certaines distinctions générales, notamment entre les éléments suivants :

- les instruments de type « fonds propres » qui ciblent le risque systémique cyclique (par exemple, le coussin de fonds propres contracyclique) et les instruments de type « fonds propres » qui ciblent le risque systémique structurel (par exemple, les surcharges de fonds propres imposées aux établissements d'importance systémique) ;
- les mesures de type « fonds propres » applicables à l'ensemble des expositions (par exemple, le coussin de fonds propres contracyclique, le coussin de fonds propres pour les banques d'importance systémique mondiale) et les mesures de type « fonds propres » applicables à un sous-ensemble d'expositions (par exemple, aux expositions garanties par des hypothèques sur des biens immobiliers) ; et
- les instruments de type « fonds propres » applicables aux actifs pondérés par les risques (par exemple, le coussin de fonds propres contracyclique, le coussin de fonds propres pour les banques d'importance systémique mondiale) et les instruments portant sur les fonds propres non pondérés

par les risques qui s'appliquent aux actifs non pondérés par les risques (par exemple, une exigence en matière de ratio de levier).

En tant que tels, les instruments de fonds propres peuvent être utilisés pour atteindre plusieurs des objectifs intermédiaires susmentionnés : en fonction de la conception et du champ d'application de l'instrument, l'accent peut être mis davantage sur l'un ou l'autre des objectifs intermédiaires. Par exemple, alors que le coussin de fonds propres contracyclique vise principalement les risques liés aux excès de la croissance du crédit et de l'endettement, les surcharges de fonds propres imposées aux établissements d'importance systémique sont destinées notamment à limiter l'impact systémique d'incitations décalées afin de réduire l'aléa moral. En particulier, l'objectif de ces surcharges est de réduire la probabilité de défaut de ces établissements, compte tenu des coûts économiques et sociaux élevés d'une faillite. En outre, les surcharges de fonds propres imposées aux établissements d'importance systémique peuvent les inciter à internaliser les externalités qu'ils sont susceptibles de générer pour le reste du système financier.

Les instruments portant sur la liquidité visent à renforcer la résilience des établissements financiers aux chocs de liquidité. Les exigences de financement stable réduisent leur dépendance à l'égard des sources de financement à court terme et instables et, partant, le risque de brusques pertes de financement³. Les exigences de coussin de liquidité augmentent la capacité de faire face à ces pertes de financement pour le cas où elles devraient tout de même se produire. À l'instar des instruments portant sur les fonds propres, les instruments portant sur la liquidité peuvent varier quant à leur conception et leur champ d'application, allant de surcharges aux exigences minimales variables dans le temps à des exigences plus strictes pour les établissements financiers d'importance systémique. Les instruments portant sur la liquidité contribuent principalement à atteindre le deuxième objectif intermédiaire, celui qui vise la transformation excessive de maturité et liquidité, mais ils peuvent également agir sur l'allocation du crédit. De manière spécifique, ils peuvent inciter les établissements à détourner leurs portefeuilles des actifs illiquides (par exemple les prêts à long terme au secteur privé) pour privilégier les actifs liquides et avoir un effet limitatif sur la croissance excessive du crédit alimentée par des sources de financement moins stables. Lorsque des exigences plus strictes sont appliquées aux établissements d'importance systémique, elles contribuent également à limiter l'impact systémique d'incitations décalées afin de réduire l'aléa moral, de manière comparable aux surcharges de fonds propres visant ces établissements.

La limitation du crédit vise généralement à accroître la résilience des emprunteurs en freinant l'accumulation d'effet de levier, ce qui réduit leur probabilité de défaut (*probability of default*). Ils peuvent également contribuer à renforcer la résilience des établissements en atténuant la perte en cas de défaut (*loss given default*) de la contrepartie et en limitant, explicitement ou implicitement, la concentration des risques. Ces mesures peuvent également agir directement sur le cycle du crédit et le recours croissant à l'effet de levier en imposant des restrictions directes sur les quantités de crédit. Un premier type d'instrument de ce groupe limite la proportion entre le montant du crédit et la valeur de la sûreté sous-jacente. Ainsi, le plafonnement des ratios prêt/valeur (*loan-to-value*, LTV) pour les prêts au logement limitent la taille du prêt en fonction de la valeur de la garantie immobilière sous-jacente. Les exigences en matière de marges et de décotes donnent lieu à un mécanisme de transmission similaire dans le cadre du financement sur titres (par exemple, les accords de cession-rétrocession) et des transactions sur dérivés. Un deuxième type d'instrument de cette catégorie limite le

³ On peut également choisir de réduire la dépendance autrement que par des exigences quantitatives, en imposant des instruments agissant sur les prix (par exemple, un prélèvement sur le financement interbancaire).

montant du crédit en fonction du revenu de l'emprunteur, par exemple en plafonnant les ratios prêt/revenu (*loan-to-income*, LTI) et (service de la) dette/revenu (*debt (service)-to-income*, D(S)TI) en matière de prêts hypothécaires. Plutôt que de veiller à ce que la valeur de la garantie soit suffisante pour couvrir les pertes de contrepartie, ces mesures visent plus directement à maintenir la capacité des emprunteurs à assurer le service de la dette et, partant, à réduire les taux de défaut. Troisièmement, par opposition aux deux premiers types de limites de prêt, qui ciblent les emprunteurs, les limites en matière de grandes expositions sont des limites de prêt visant les établissements. Les restrictions de ce type consistent à imposer que l'exposition à une contrepartie individuelle ou à un groupe de contreparties ne dépasse pas un certain seuil, exprimé par exemple en pourcentage des fonds propres de l'établissement. Comme il ressort de la discussion ci-dessus, les limites de prêt peuvent contribuer à atteindre différents objectifs intermédiaires, notamment atténuer et prévenir une expansion excessive du crédit et de l'endettement, et limiter la concentration des expositions directes et indirectes.

Il convient de noter que si, à ce stade, les réglementations prudentielles à travers le monde, et en particulier en Europe, prévoient principalement des instruments ciblant le risque systémique cyclique et structurel dans le secteur bancaire, un cadre macroprudentiel plus complet est en cours de développement. En particulier, des initiatives internationales ont été lancées pour étendre la politique macroprudentielle au-delà du secteur bancaire.

B. Qui est responsable de la politique macro-prudentielle dans le secteur bancaire en Belgique ?

1. Cadre institutionnel de la politique macroprudentielle dans le secteur bancaire en Belgique

La surveillance financière en Belgique est organisée selon un modèle bicéphale (*twin peaks*), où la Banque nationale de Belgique (« la Banque ») est chargée du contrôle prudentiel et l'Autorité des services et marchés financiers (*Financial Services and Markets Authority*, FSMA) est responsable du contrôle du fonctionnement des marchés de titres et du respect du code de conduite, ainsi que de la protection des consommateurs. S'agissant du secteur bancaire, les responsabilités de la Banque en matière de surveillance microprudentielle sont limitées par les responsabilités confiées à la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (MSU) : depuis novembre 2014, la BCE surveille directement les « établissements importants » des pays participants, tandis que les établissements « moins importants » continuent d'être soumis à la surveillance directe de leurs autorités de contrôle nationales (sous la supervision de la BCE)⁴.

Si la contribution à la stabilité financière figurait parmi les responsabilités de la Banque bien avant 2011, son mandat a été considérablement élargi par l'instauration du modèle bicéphale (*twin peaks*) en 2011. En particulier, les dimensions macroprudentielle et microprudentielle de la surveillance financière ont été intégrées, et des compétences spéciales liées aux établissements d'importance systémique ont été conférés à la Banque. Une nouvelle extension des compétences macroprudentielles de la Banque a été opérée en 2014 par la loi macroprudentielle⁵ et la nouvelle loi bancaire belge⁶, qui ont désigné la Banque comme l'autorité macroprudentielle en Belgique. Ce mandat a été incorporé dans la loi organique de la Banque dans le cadre de sa mission de contribution à la stabilité financière, en introduisant des dispositions formelles pour l'exécution de la mission de stabilité financière de la Banque et en donnant à la Banque des moyens d'action spécifiques. En l'occurrence, la Banque a été chargée de la détection, du contrôle et du suivi de l'émergence et de l'accumulation des risques systémiques, et a été habilitée à imposer le cas échéant des mesures pour y remédier. Les instruments macroprudentiels dont la Banque dispose de manière directe (cf. ci-dessous) sont mis en œuvre par la voie de règlements qui sont établis par la Banque mais n'entrent en vigueur qu'après avoir été promulgués par arrêté royal et publiés au Moniteur belge⁷.

La Banque exerce son mandat macroprudentiel dans le contexte plus large du MSU et du Système européen de surveillance financière (SESF). La politique macroprudentielle n'est pas destinée à être menée exclusivement au niveau national, étant donné que dans un système financier intégré comme celui de la zone

⁴ Pour la liste des « établissements importants » soumis au contrôle direct de la BCE, cf. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html>.

⁵ Loi du 25 avril 2014 établissant les mécanismes d'une politique macroprudentielle et précisant les missions spécifiques d'évolues à la Banque nationale de Belgique dans le cadre de sa mission visant à contribuer à la stabilité du système financier.

⁶ Loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit et des sociétés de bourse.

⁷ Article 12 *bis* de la loi organique de la Banque.

euro, une crise nationale peut rapidement se propager au-delà des frontières, touchant ainsi les autres pays. En outre, au niveau de l'ensemble de l'UE, une coordination est nécessaire pour éviter une mise en œuvre non coordonnée des mesures macroprudentielles nationales qui mettrait en péril le fonctionnement du marché unique européen.

Plus précisément, la Banque assume une partie de sa responsabilité macroprudentielle dans le secteur bancaire de manière conjointe avec la BCE, les instruments macroprudentiels pouvant également être activés par cette dernière⁸. Toutefois, la compétence de la BCE en matière de politique macroprudentielle dans le cadre du MSU est plus restreinte que les compétences des autorités nationales. Premièrement, elle est limitée aux instruments prévus par la CRD IV et le CRR⁹ (cf. ci-dessous). Deuxièmement, cette responsabilité est asymétrique, la BCE ne pouvant appliquer que des exigences plus strictes. Cette modalité reflète le fait que les cycles nationaux ne sont pas toujours synchronisés dans l'union monétaire, et que les coûts de l'instabilité financière restent essentiellement nationaux, en l'absence d'achèvement de l'union bancaire (et/ou budgétaire). Ce caractère asymétrique vient de la nécessité de maintenir une certaine indépendance nationale dans la mise en œuvre de la politique macroprudentielle tout en fournissant à la BCE un levier pour contrer une éventuelle inaction (*inaction bias*) dans le chef des autorités nationales en charge de la politique macroprudentielle. Cette responsabilité macroprudentielle partagée implique un degré substantiel de coordination et d'interactions informelles entre la Banque et la BCE, qui vont au-delà des obligations de notification officielles prévues par le règlement MSU.

Au niveau de l'UE, le CERS est l'autorité du SESF responsable de la surveillance macroprudentielle et de la coordination de la politique macroprudentielle en Europe. Par la voie d'avertissements et de recommandations adressés aux États membres et/ou aux autorités désignées, le CERS contribue à préserver la stabilité du système financier dans l'UE. Il joue en outre un rôle clé dans la coordination des politiques macroprudentielles, par exemple en formulant des orientations, des recommandations ou des avis sur l'utilisation d'instruments macroprudentiels spécifiques et sur la reconnaissance des mesures macroprudentielles dans d'autres États membres ou pays tiers. La Banque est responsable du suivi des recommandations formulées par le CERS concernant d'une part les risques potentiels pour la stabilité financière et d'autre part les instruments macroprudentiels dont elle a le contrôle. En outre, la Banque est tenue d'informer le CERS de toute mesure macroprudentielle qu'elle a l'intention de prendre et/ou a prise.

⁸ Article 5 du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit.

⁹ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (« CRD IV ») et règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement (« CRR »).

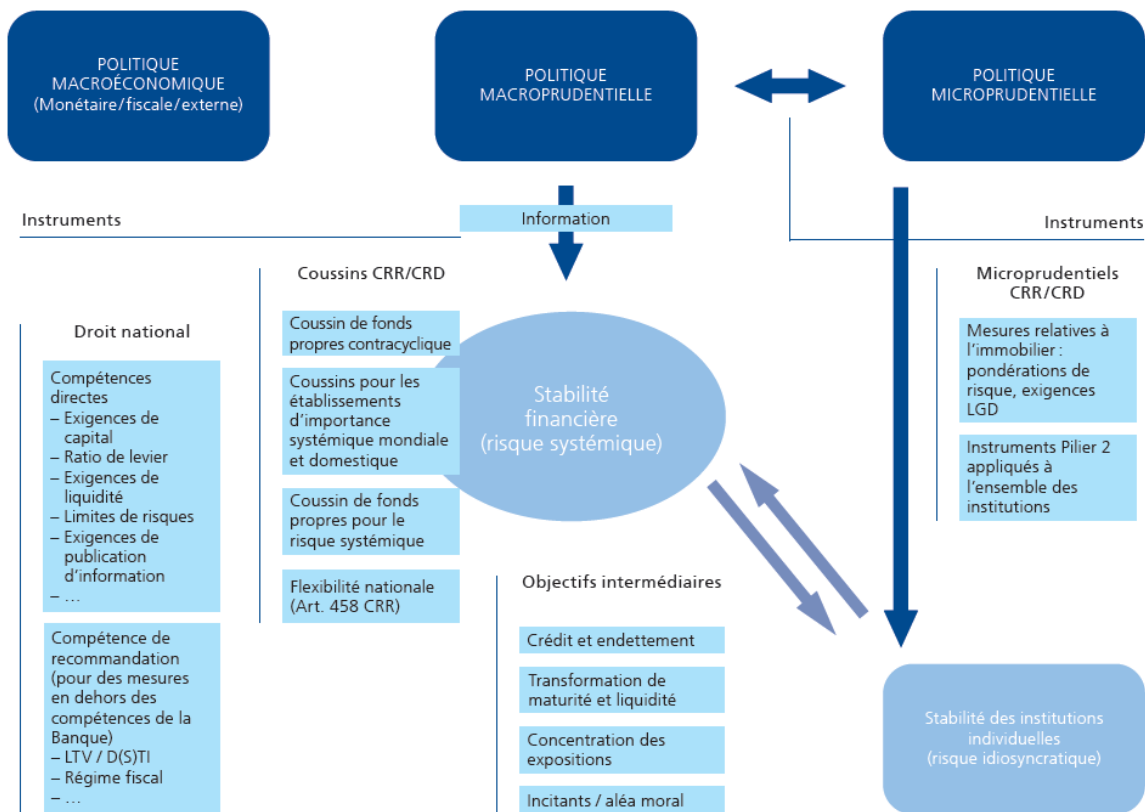
2. Les compétences macroprudentielles de la Banque dans le secteur bancaire

Les compétences macroprudentielles de la Banque sont explicitement prévues par la loi et concernent l'accès à des informations confidentielles tant dans son périmètre de surveillance qu'en dehors de celui-ci, ainsi que toute une série d'instruments pouvant être appliqués en cas d'émergence de risques systémiques.

Premièrement, comme le risque systémique découle d'interactions (endogènes) entre les établissements, marchés et infrastructures financiers et l'ensemble de l'économie, la Banque doit être capable de détecter et de surveiller un large éventail de menaces potentielles pour la stabilité financière. Par conséquent, une mission importante pour la Banque en tant qu'autorité de contrôle macroprudentielle est de déceler les besoins d'information, ainsi que de déterminer et de combler les lacunes dans les données concernant les canaux potentiels de risque systémique. Bien que pour la détection, l'évaluation et le suivi de ces menaces à la stabilité financière, la Banque puisse s'appuyer sur des données prudentielles et sur toute autre donnée interne disponible, la loi organique de la Banque prévoit également la possibilité de demander à n'importe quelle entité du secteur privé en Belgique toute information pertinente pour remplir son mandat macroprudentiel, y compris les entités qui ne tombent pas dans son champ d'application prudentiel, telles que les établissements du secteur bancaire bancaire parallèle (*shadow banking*)¹⁰. Ces informations peuvent être demandées directement aux entités concernées si l'autorité prudentielle chargée du contrôle de ces entités ne dispose pas des informations requises.

¹⁰ Article 36/33 de la loi organique de la Banque.

Graphique 2 - Compétences macroprudentielles de la Banque dans le secteur bancaire



Source : BNB.

Notes : LTV : *loan-to-value* (ratio prêt/valeur), D(S)TI : *debt (service)-to-income* (ratio [service de la] dette/revenu), LGD : *loss given default* (perte en cas de défaut), CRR/CRD : *capital requirements regulation/directive* (règlement/directive sur les exigences de fonds propres).

Deuxièmement, en tant qu'autorité désignée pour les instruments macroprudentiels pour lesquels les règles prudentielles applicables au système bancaire de l'UE (CRD IV et CRR) requièrent une telle désignation, la Banque est habilitée à utiliser directement un certain nombre d'instruments macroprudentiels. Ces instruments sont principalement axés sur le secteur bancaire et devraient permettre une souplesse suffisante dans un contexte de spécificités nationales en matière de structure du secteur bancaire ainsi que de cycles de crédit et cycles financiers nationaux. Parallèlement, des procédures et restrictions détaillées prévues par la CRD IV, qui est transposée dans la loi bancaire, et le CRR garantissent que ces outils sont appliqués de manière transparente et cohérente et maintiennent le bon fonctionnement du marché intérieur.

L'une des décisions macroprudentielles périodiques que doit prendre la Banque en sa qualité d'autorité désignée concerne la fixation trimestrielle du taux du coussin de fonds propres contracyclique applicable aux expositions de crédit en Belgique. Le coussin de fonds propres contracyclique est un instrument macroprudentiel portant sur les fonds propres qui a pour finalité d'atténuer les risques systémiques cycliques et de contrer le caractère procyclique de l'octroi de crédits. Son objectif est de soutenir l'offre durable de crédit tout au long du cycle en renforçant la résilience des établissements de crédit. En particulier, des coussins de fonds propres seront imposés à chaque augmentation des risques systémiques cycliques (par exemple

lorsque la croissance de crédit est excessive), de sorte que ces surcharges peuvent être assouplies lorsque le cycle se retourne et que les risques commencent à diminuer. Si des risques systémiques apparaissent – en cas de tension financière, par exemple –, la décision peut être prise de libérer immédiatement le coussin afin de donner aux banques une marge de manœuvre supplémentaire pour absorber les pertes tout en maintenant leur niveau de crédit. Le taux de coussin contracyclique, exprimé en pourcentage des actifs bancaires pondérés par les risques, sera généralement compris entre 0 et 2,5 % (variant par paliers de 0,25 point), mais peut être fixé à un niveau supérieur lorsque le risque sous-jacent le justifie¹¹.

La Banque détermine également chaque année la liste des banques d'importance systémique nationale (dénommées « autres établissements d'importance systémique », ou « autres EIS », dans la réglementation prudentielle européenne) auxquelles elle peut imposer des coussins de fonds propres additionnels. Cet instrument portant sur les fonds propres est conçu pour atténuer les risques systémiques émanant des banques d'importance systémique nationale, dont la défaillance pourrait avoir une incidence significative sur le système financier (national) ou sur l'économie réelle. La réglementation prudentielle de l'UE permet aux autorités d'imposer à ces établissements des surcharges de fonds propres, allant jusqu'à 2 % des actifs pondérés par les risques, afin de renforcer leur résilience¹².

Parmi les autres instruments dont dispose la Banque en sa qualité d'autorité désignée figurent les coussins applicables aux établissements d'importance systémique mondiale (EISm), le coussin pour le risque systémique et les instruments prévus par les mesures de flexibilité (*flexibility package*) énoncées à l'article 458 du CRR. Contrairement au coussin applicable aux autres EIS, le coussin applicable aux EISm est un coussin de fonds propres, variant de 1 à 3,5 % des actifs pondérés par les risques, qui est imposé aux banques désignées comme étant d'importance systémique mondiale¹³. Le coussin pour le risque systémique est un instrument portant sur les fonds propres qui est conçu spécifiquement pour faire face aux risques non cycliques à long terme. Jusqu'à un niveau de 3 % des actifs pondérés par les risques, le coussin pour le risque systémique offre un degré substantiel de flexibilité dans la fixation d'exigences de fonds propres plus élevées pour l'ensemble du secteur bancaire ou pour un sous-ensemble d'établissements, afin de couvrir toute une série de risques systémiques structurels découlant de la taille, de la structure et/ou des activités du secteur bancaire national (par exemple, les expositions communes à des risques macroéconomiques particuliers ou les interconnexions intra-financières). Au-dessus de ce niveau, des procédures dont les modalités dépendent du niveau du coussin de risque systémique et des expositions géographiques auxquelles il s'applique, sont susceptibles de limiter le pouvoir discrétionnaire en matière d'application du coussin pour le risque systémique (ainsi, imposer un coussin pour un risque systémique supérieur à 5 % des actifs pondérés par les risques requiert l'autorisation de la Commission européenne). L'application du coussin de risque systémique nécessite de justifier pourquoi aucun des instruments prévus par la CRD IV et le CRR, à

¹¹ Articles 3 à 10 de l'annexe IV de la loi bancaire belge. Pour de plus amples détails sur le coussin de fonds propres contracyclique et la stratégie de la Banque relative à l'exploitation de cet instrument, cf. la publication intitulée « Choix stratégiques pour la fixation du taux de coussin contracyclique en Belgique » (www.nbb.be).

¹² Article 14 de l'annexe IV de la loi bancaire belge. Pour de plus amples détails sur l'approche de la Banque en matière de désignation des autres EIS et de détermination des coussins applicables aux autres EIS, cf. la « Publication annuelle [de la Banque] concernant la désignation des autres EIS belges et la surcharge de fonds propres à leur imposer » (www.nbb.be).

¹³ Article 13 de l'annexe IV de la loi bancaire belge.

l'exclusion des articles 458 et 459 du CRR, pris isolément ou combinés, ne permet de traiter le risque systémique¹⁴.

Des procédures encore plus strictes sont liées à l'application des instruments disponibles dans les mesures de flexibilité énoncées à l'article 458 du CRR. Ces instruments comprennent non seulement des exigences plus strictes sur le niveau des fonds propres et le coussin de conservation des fonds propres¹⁵, mais également des exigences en matière de grandes expositions, de publication d'information et de liquidité plus strictes que les exigences microprudentielles prévues par le CRR, des pondérations de risque accrues pour faire face aux bulles dans le secteur de l'immobilier résidentiel et commercial, et des mesures ciblant les expositions intra-financières. Par conséquent, les mesures de flexibilité figurant dans le CRR fournissent à la Banque¹⁶ des instruments autres que les fonds propres (liquidité, limites sur les grandes expositions) ainsi que des instruments de type « fonds propres » plus ciblés pour atténuer les vulnérabilités qui s'accumulent à un niveau sectoriel plutôt que dans l'ensemble de l'économie. Toutefois, le champ d'application de ces derniers est explicitement limité aux risques liés au secteur immobilier et aux expositions intra-financières. En outre, l'application de l'article 458 du CRR est soumise à une procédure lourde associant le CERS, l'Autorité bancaire européenne, la Commission européenne et le Conseil européen¹⁷. De plus, l'application des instruments prévus par les mesures de flexibilité est de nature temporaire, avec une période initiale de deux ans. Les instruments visés à l'article 458 du CRR sont considérés comme des mesures exceptionnelles de dernier recours, qui nécessitent de justifier pourquoi aucune des autres dispositions macroprudentielles de la CRD IV et du CRR ne permet de traiter de manière adéquate le risque systémique. Il en va de même avec la procédure nationale, qui requiert que les arrêtés royaux portant adoption des règlements établis par la Banque sur la base de l'article 458 du CRR soient délibérés en Conseil des ministres¹⁸.

La CRD IV et le CRR prévoient également l'utilisation, à des fins de stabilité financière, d'instruments spécifiques à la disposition des autorités de contrôle microprudentiel. La possibilité est prévue en particulier d'imposer des règles de pondération des risques plus strictes pour les expositions des banques à l'immobilier résidentiel et commercial, ainsi que des mesures pilier 2 complémentaires pour les établissements présentant des profils de risque similaires. L'activation de ces instruments nécessite une coordination entre les autorités microprudentielles et macroprudentielles. Les compétences de la Banque à cet égard sont doubles. Premièrement, comme indiqué ci-dessous, la Banque peut adresser à la BCE et au MSU des recommandations pour l'application de ces instruments aux établissements importants soumis à la surveillance directe de la BCE. Deuxièmement, en sa qualité d'autorité compétente responsable du contrôle bancaire, la Banque a des compétences directes pour appliquer ces instruments aux établissements moins importants soumis à sa surveillance.

La loi organique de la Banque prévoit la base juridique pour d'autres instruments macroprudentiels qu'elle peut appliquer de manière directe. Outre les exigences de fonds propres et de liquidité, des compétences

¹⁴ Articles 16 à 22 de l'annexe IV de la loi bancaire belge.

¹⁵ Le coussin de conservation des fonds propres est un coussin de fonds propres de 2,5 % des actifs pondérés par les risques qui vient s'ajouter aux exigences minimales de fonds propres.

¹⁶ Article 97 de la loi bancaire belge.

¹⁷ Une procédure plus souple s'applique à la possibilité d'abaisser les plafonds des grandes expositions de 15 %, et d'appliquer un relèvement des pondérations de risque de 25 % par rapport aux exigences microprudentielles.

¹⁸ Article 97 de la loi bancaire belge.

macroprudentielles sont attribuées à la Banque en matière de limites des risques, d'exigences de ratio de levier, de conditions d'évaluation des garanties, de limites de distribution des bénéfices, de règles d'évaluation des actifs, de publication d'information et d'exigences minimum de financement¹⁹. Dans la mesure où ces instruments restent en dehors du champ d'application des règles harmonisées de la CRD IV et du CRR, la Banque peut les appliquer de manière flexible.

Troisièmement, la Banque est habilitée, en vertu de sa loi organique, à formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes lorsque les mesures requises pour maintenir la stabilité financière dépassent ses compétences²⁰. Si une autorité ne se conforme pas aux recommandations, elle devra en motiver les raisons. Les recommandations peuvent porter sur des mesures spécifiques, telles que des limites de prêt sous la forme de plafonds sur les LTV ou les D(S)TI, si certains risques spécifiques émergent, par exemple dans le secteur immobilier. Ces instruments relèvent des compétences du gouvernement fédéral, compte tenu de leur incidence sur d'autres politiques économiques ou sociales²¹. De manière plus générale, les recommandations macroprudentielles de la Banque peuvent également concerner des modifications du régime fiscal, l'introduction d'un cadre légal pour des exigences réglementaires complémentaires et des propositions d'adaptation ou d'élargissement du périmètre réglementaire à des entités actuellement non réglementées. La Banque peut également adresser des recommandations aux autorités européennes, telles que la BCE et le MSU, lorsque l'instrument à utiliser relève de leurs compétences.

Comme mentionné précédemment, le cadre macroprudentiel en général et le cadre macroprudentiel juridique de l'UE en particulier sont encore en cours de développement. De plus, le risque systémique ne se limite pas au secteur bancaire, mais découle d'interactions (endogènes) entre les établissements, les marchés, les infrastructures financiers et l'ensemble de l'économie. Cette nature multidimensionnelle et en constante évolution du risque systémique exige de la part des décideurs macroprudentiels de rester vigilants face aux nouvelles sources de risque systémique et d'adapter leur arsenal d'outils macroprudentiels en conséquence.

¹⁹ Articles 36 et 34 de la loi organique de la Banque.

²⁰ Articles 36 et 35 à 37 de la loi organique de la Banque.

²¹ Articles 36 à 38 de la loi organique de la Banque.

C. Quelle est l'approche de la Banque en matière de politique macroprudentielle ?

1. Les principes généraux de la Banque en matière de politique macroprudentielle

Tout en œuvrant pour la consultation des parties prenantes et la transparence à leur égard, la Banque procède, pour les décisions et mesures qu'elle adopte dans le cadre de son mandat macroprudentiel, indépendamment de toute préoccupation du monde politique et du secteur financier. Les décisions et mesures macroprudentielles sont prises conformément à un mandat public et dans l'intérêt public, sur la base d'un examen attentif tant de leurs avantages que de leurs coûts, et dans l'unique but de préserver la stabilité financière.

Le risque systémique étant un concept qui présente de multiples facettes, le cadre d'évaluation des risques macroprudentiels que met en œuvre la Banque couvre un large éventail de menaces à la stabilité du système financier, dans tous les segments du secteur financier. Compte tenu des défis et des limites inhérents à l'évaluation quantitative des risques systémiques, le jugement avisé (*expert judgement*) joue un rôle clé à chaque étape du processus décisionnel en matière macroprudentielle. En d'autres termes, l'on ne lie pas de manière automatique une quelconque information quantitative ou un quelconque indicateur pertinent pour l'évaluation du risque systémique à l'activation ou la désactivation de mesures de politique macroprudentielle. Avant de prendre une décision ou une mesure spécifique, la Banque veille à procéder à une évaluation ex ante des avantages et des coûts d'une série d'options pertinentes quant aux politiques envisageables. Dans son choix de l'option privilégiée, la Banque tient compte à la fois de l'efficacité et de l'efficacité des options possibles, tout en gardant dûment à l'esprit les mesures de politique, tant macroprudentielles que microprudentielles (par exemple les exigences de fonds propres du 2^e pilier), qui sont déjà en vigueur. En particulier, lorsqu'elle examine l'opportunité de mesures macroprudentielles, la Banque tient compte de l'incidence des mesures déjà adoptées, de manière à éviter tout double comptage des risques recensés.

En outre, la transmission des instruments de politique macroprudentielle s'entoure toujours d'un certain degré d'incertitude. La Banque estime dès lors souhaitable que les instruments de politique macroprudentielle soient mis en œuvre de manière progressive et avec prudence. La Banque entend apporter une contribution significative à la sauvegarde de la stabilité du système financier belge, en premier lieu en assurant la résilience des acteurs du marché, que la Banque considère comme une condition préalable à la stabilité financière. La politique macroprudentielle de la Banque n'a pas pour but d'affiner les cycles financiers ou économiques, ni d'éliminer complètement les risques financiers ou d'atténuer les problèmes isolés dans des institutions individuelles.

La Banque prend également dûment en considération les aspects transfrontaliers de la politique macroprudentielle. Comme indiqué plus haut, la Banque exerce son mandat macroprudentiel dans le cadre plus large du SESF et du MSU. Dans ce contexte, la Banque souscrit à la coordination et à la collaboration avec la BCE et le CERS. En outre, le secteur financier belge est caractérisé par la présence de grands acteurs internationaux et détient des investissements considérables dans des économies européennes

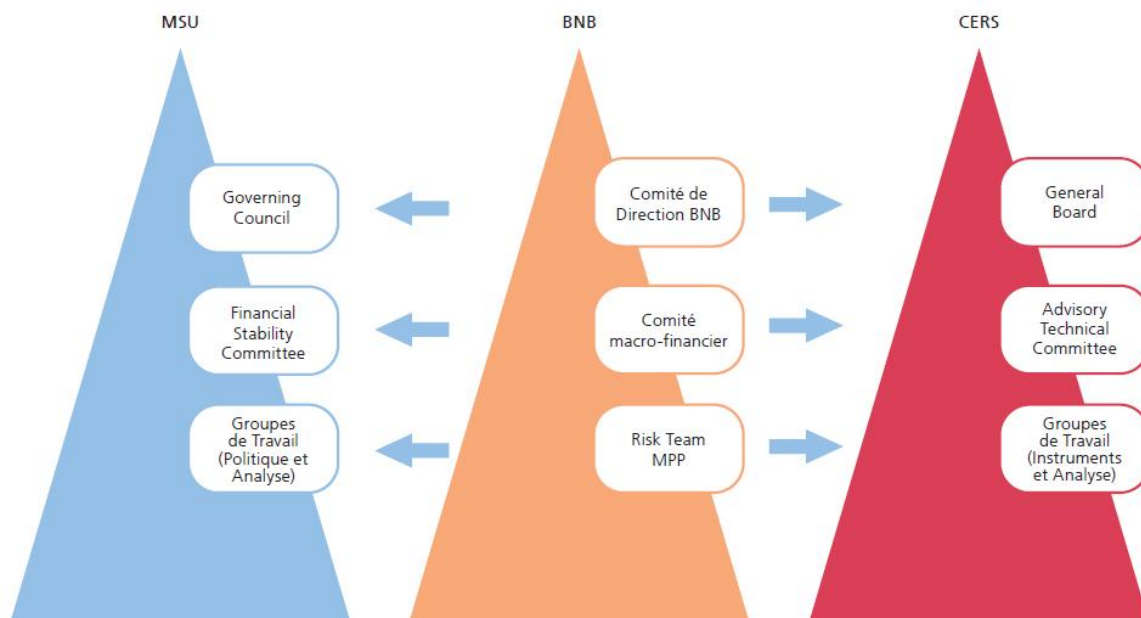
émergentes. La coordination avec les autorités des pays d'origine et d'accueil en ce qui concerne les questions macroprudentielles, en particulier celles portant sur les risques liés aux expositions intragroupe entre les établissements mères et leurs filiales, est donc jugée essentielle. La Banque soutient par ailleurs les efforts visant à maintenir des règles équitables en matière de concurrence au niveau international, par application du principe de réciprocité.

2. Le cadre de la prise de décision macroprudentielle à la Banque

2.1 La structure organisationnelle de la politique macroprudentielle à la Banque

Pour assurer une préparation adéquate de l'évaluation des risques et étayer les éventuelles mesures de politique à prendre, en ce compris la sélection et le calibrage des instruments macroprudentiels en cas de menaces à la stabilité financière, la Banque a élaboré un cadre organisationnel interne spécifique. Ce cadre s'appuie sur différentes structures internes qui regroupent tous les départements concernés de la Banque à chacune des étapes du processus d'évaluation et de décision. La composition interdépartementale de ces structures internes apporte la garantie que les analyses et les évaluations des risques font l'objet d'un large débat et que les points de vue divergents sont pris en compte, eu égard à la complexité des risques systémiques.

Graphique 3 - Organisation interne de la politique macroprudentielle de la Banque, du MSU et du CERS



Sources : BCE, BNB.

En particulier, sous l'égide du comité de direction de la Banque, lequel a le pouvoir ultime de décider de la politique macroprudentielle, deux structures ont été mises en place. La première est le Comité macro-financier (*Macro-Financial Committee – MFC*), composé des chefs des départements concernés et chargé de préparer

les réunions du comité de direction de la Banque en sa qualité d'autorité macroprudentielle. Le MFC débat de l'évaluation des risques sous l'angle de la politique à adopter, et formule le cas échéant des recommandations sur les mesures à adopter. Il assure par ailleurs le secrétariat du comité de direction de la Banque en sa qualité d'autorité macroprudentielle et soumet au comité de direction des projets de communication publique sur les décisions macroprudentielles. La seconde structure est la Risk Team Macroprudential Policy (RT MPP), où tous les services concernés de la Banque sont représentés au niveau technique. La RT MPP prépare les documents qui servent de base aux réunions du MFC, à savoir d'une part l'évaluation des risques - axée sur le recensement des risques systémiques potentiels – et d'autre part une évaluation des mesures macroprudentielles qui pourraient être mises en œuvre pour y faire face, accompagnée de leur calibrage.

La structure organisationnelle a été conçue à la Banque pour maximiser la synergie entre les missions traditionnelles de banque centrale et les différentes compétences prudentielles. La structure est basée sur le principe des « quatre yeux », et, en combinant une approche verticale et une approche horizontale, confronte l'analyse des établissements financiers et infrastructures individuels à un examen systématique des catégories de risques microprudentiels et macroprudentiels.

L'action coordonnée de la Banque avec le CERS et le MSU dans la conduite de la politique macroprudentielle est facilitée par le fait que les cadres institutionnels régissant la prise de décision macroprudentielle sont similaires dans les trois institutions. Au niveau supérieur, le comité de direction de la Banque en sa qualité d'autorité macroprudentielle interagit avec le *Governing Council* de la BCE pour le MSU, ainsi qu'avec le *General Board* du CERS. À un niveau de coordination inférieur, le MFC de la Banque a sa contrepartie dans le cadre élaboré au niveau tant du MSU que du CERS, incarnée respectivement par le *Financial Stability Committee* (FSC) et l'*Advisory Technical Committee* (ATC). Ce lien existe également à un niveau plus technique, où les sous-structures du FSC (Macroprudential Analysis Group et Macroprudential Policy Group) et les sous-structures correspondantes de l'ATC (Analysis Working Group et Instruments Working Group) sont reflétées dans la RT MPP de la Banque.

2.2 Le cadre d'évaluation des risques macroprudentiels à la Banque

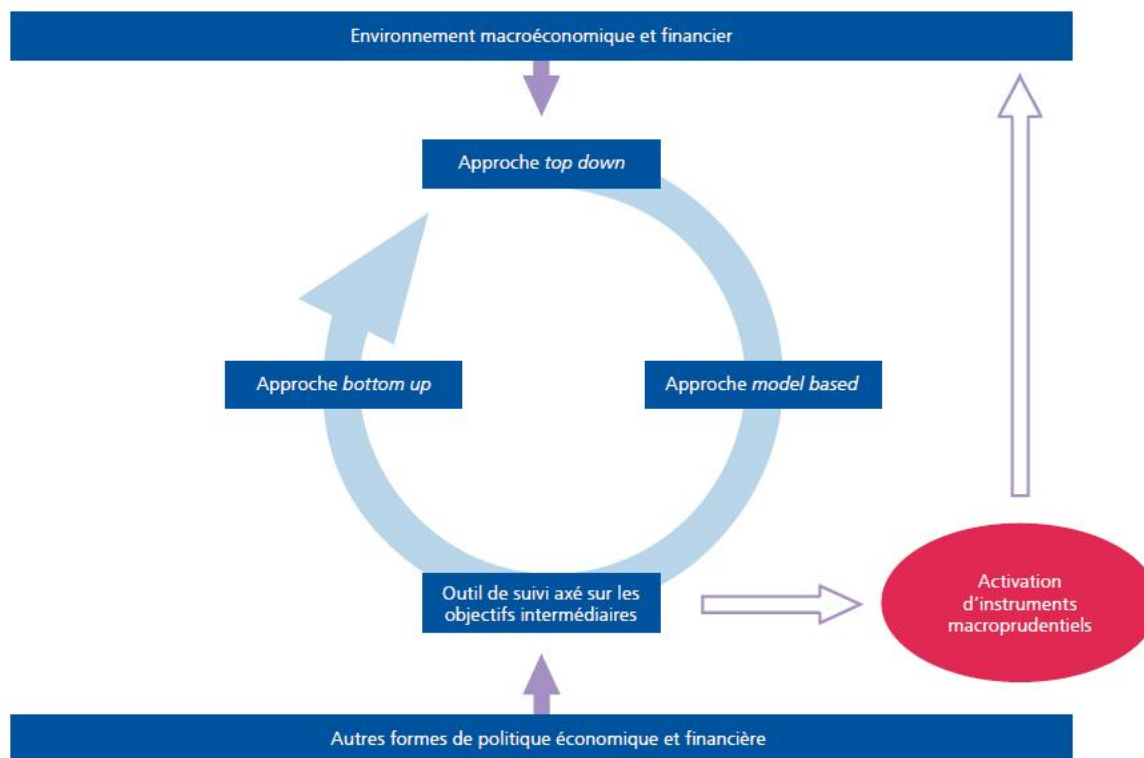
Une politique macroprudentielle efficace n'est pas réalisable sans des analyses régulières et exhaustives des risques potentiels pour la stabilité du système financier, ainsi que des vulnérabilités qui y sont liées dans les établissements financiers d'importance systémique et, plus largement, dans l'ensemble du secteur. Les analyses des risques macroprudentiels menées par la Banque ont lieu deux fois par an et combinent des informations obtenues à partir de trois piliers, qui consistent en une approche descendante (*top-down*), une approche ascendante (*bottom-up*) et un recensement modélisé (approche *model-based*) des menaces potentielles à la stabilité financière dans le secteur financier belge. La Banque poursuit l'élaboration de ses cadres et de son instrumentaire analytiques, notamment en prévision de l'éventuelle extension de la politique macroprudentielle à la sphère non bancaire.

L'approche *top-down* détermine les risques potentiels, découlant de facteurs tant nationaux qu'internationaux, à la durabilité et à la viabilité des banques, entreprises d'assurance et infrastructures de marchés financiers belges, ainsi que les conséquences qui y sont liées pour la stabilité financière. Elle comprend une évaluation de l'incidence de l'évolution économique et financière générale sur les comptes de résultats, les bilans et le profil de liquidité des établissements financiers. Les analyses de l'évolution économique et financière générale reposent sur un large éventail de paramètres économiques tels que la croissance économique, les

déséquilibres macroéconomiques, les niveaux des taux d'intérêt, la croissance du crédit, la situation financière des ménages et des entreprises, la croissance des prix des logements, etc.

L'approche *bottom-up* vise à mettre en évidence les principaux points d'attention des analyses de risques en cours dans les départements de la Banque chargés de la surveillance microprudentielle des banques, entreprises d'assurance et infrastructures de marchés financiers belges. Ces points d'attention résultent de l'analyse d'évolutions spécifiques à différents établissements sur une base individuelle, ou de défis sectoriels, et peuvent ou non être liés à des changements dans les paramètres de risque macrofinanciers. Les informations pertinentes basées sur la connaissance du marché (*market intelligence*) sont également prises en compte dans l'approche *bottom-up*.

Graphique 4 - Analyse des risques macroprudentiels à la Banque



Source : BNB.

Le troisième pilier consiste en une approche modélisée (*model-based*) destinée à détecter les menaces potentielles à la stabilité du secteur financier belge. Le cadre modélisé offre une vue d'ensemble du cycle financier belge qui couvre une série d'indicateurs relatifs à l'évolution du crédit, au secteur bancaire, au niveau de la dette dans l'économie, au marché de l'immobilier et aux dernières évolutions des marchés financiers. Il se complète d'un cadre d'alerte précoce pour la détection de toute accumulation de vulnérabilités, en provenance par exemple du crédit et de l'endettement dans le secteur privé non financier, des évolutions dans les secteurs immobilier et bancaire, et d'autres tendances macrofinancières. Les seuils de signalement des indicateurs d'alerte précoce et des modèles sont calibrés sur la base du déclenchement de crises bancaires antérieures avec application d'une série de techniques statistiques. Ces seuils déterminent l'intensité des signaux de risque émis par les indicateurs et les modèles pour un horizon de prédiction spécifique.

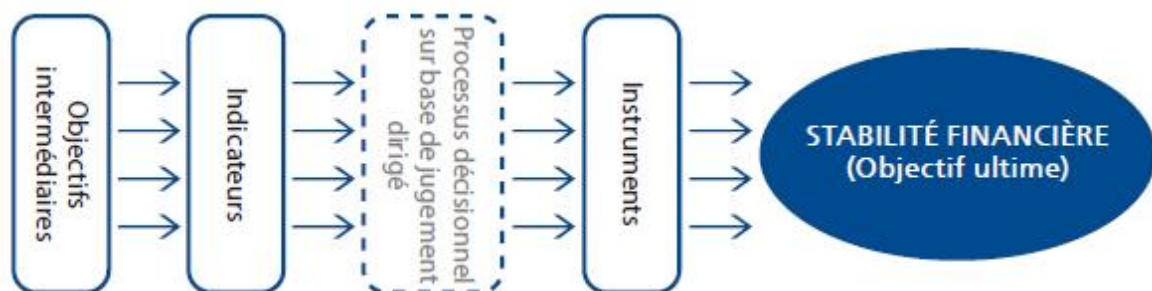
Cette analyse des risques macroprudentiels permet de définir les zones de risque potentiel qui requièrent une analyse plus détaillée, et de décider le cas échéant d'activer des instruments macroprudentiels. Les effets attendus ou effectifs des mesures de ce type prises précédemment sont incorporés dans les analyses de risque ultérieures.

2.3 Le rôle des objectifs intermédiaires dans la prise de décision macroprudentielle à la Banque

Comme cela a été mentionné ci-dessus, le CERS a fixé des objectifs intermédiaires permettant d'atteindre un objectif plus global qu'est la contribution à la stabilité financière. Cette opérationnalisation implique d'établir les correspondances entre les objectifs intermédiaires et l'ensemble de mesures ou indicateurs quantifiables visant à saisir les évolutions du risque systémique.

Les approches *top-down* et *model-based* précitées du cadre d'évaluation des risques macroprudentiels de la Banque intègrent un large éventail d'indicateurs couvrant une multitude de risques. La Banque a mis au point au sein de ce cadre un outil de suivi qui regroupe un ensemble d'indicateurs qui suivent les quatre objectifs intermédiaires du CERS pour le secteur bancaire. Cet outil de suivi vise à renforcer le lien entre le large éventail d'informations contenues dans le cadre d'évaluation des risques de la Banque et les options de politique macroprudentielle dont dispose la Banque.

Graphique 5 – L'opérationnalisation de la politique macroprudentielle



Source : CERS.

Encadré 1 : L'outil de suivi de la Banque axé sur les objectifs intermédiaires

L'outil de suivi axé sur les objectifs intermédiaires regroupe une série d'indicateurs clés qui suivent les quatre objectifs intermédiaires du CERS à l'égard du secteur bancaire. Les indicateurs couvrent l'accumulation de risques dans les établissements financiers (secteur bancaire, secteur de l'assurance, entités financières non bancaires et non-assurance), le secteur privé non financier (ménages et sociétés non financières), les marchés financiers et le marché de l'immobilier.

Chaque objectif intermédiaire contient également un certain nombre d'indicateurs pouvant signaler la matérialisation de risques et, le cas échéant, la nécessité de relâcher certaines mesures macroprudentielles. Ils sont dans une bonne mesure identiques pour chaque objectif intermédiaire et incluent des indicateurs destinés à détecter la concrétisation de pertes de crédit et des risques de liquidité et de taux d'intérêt, ainsi que des indicateurs relatifs aux marchés financiers.

Atténuer et prévenir une expansion excessive du crédit et de l'endettement (effet de levier)

Il a été établi que la croissance excessive du crédit constituait un facteur clé des crises financières. La mauvaise appréhension du risque et la prise de risque endogène en période de croissance poussent l'offre de crédit à l'excès, dégradent les normes de crédit, créent des bulles potentielles sur les marchés d'actifs et augmentent l'effet de levier au sein du système financier et l'endettement des emprunteurs de l'économie réelle. Les évolutions de ce type rendent le système financier plus fortement vulnérable aux chocs, et créent des déséquilibres qui entraînent des externalités de resserrement du crédit (credit crunch).

Les indicateurs liés à ce premier objectif intermédiaire visent à saisir plusieurs dimensions de ces risques : le cycle du crédit, le degré d'endettement du secteur privé non financier, l'endettement dans le secteur financier, les déséquilibres financiers et en matière d'actifs (y compris immobiliers) et les déséquilibres extérieurs.

Atténuer et prévenir une transformation excessive de maturité et liquidité (asymétrie d'échéances et illiquidité du marché)

L'expérience montre que les cycles de crédit coïncident avec une dépendance accrue à l'égard du financement à court terme. La transformation excessive de liquidité pose des risques pour la stabilité financière par le jeu de spirales négatives de liquidité caractérisées par des externalités dues à des ventes en catastrophe (fire sales) et un effet de contagion induit par le tarissement de la liquidité. La transformation des échéances constitue une déterminante importante de la transformation de la liquidité et est en outre susceptible d'accroître la sensibilité au risque de taux d'intérêt.

Les indicateurs qui opérationnalisent cet objectif intermédiaire portent donc sur la liquidité des actifs, la stabilité du financement et la transformation des échéances dans le secteur financier.

Limiter la concentration des expositions directes et indirectes

Le risque de concentration directe provient d'expositions importantes au secteur non financier (par exemple le marché du logement, les emprunteurs souverains) ainsi que d'expositions entre entités financières. Cette concentration, tant du côté des actifs que des passifs, rend le système financier plus sensible aux chocs

communs. En outre, des expositions indirectes apparaissent au sein du système en raison de l'interdépendance des établissements financiers et des conséquences, par contagion, d'expositions communes par le jeu des ventes d'actifs dans l'urgence.

Les indicateurs liés au troisième objectif intermédiaire couvrent des indicateurs qui mesurent la concentration des actifs des établissements financiers, de leurs revenus et de leur financement. Est aussi prévue une évaluation du degré de parallélisme entre établissements financiers à l'aune de ces dimensions. Enfin, l'analyse intègre aussi des indicateurs de l'intensité des interconnexions systémiques intra-financières.

Limiter l'impact systémique d'incitations décalées afin de réduire l'aléa moral

Il se peut que certaines parties du système financier soient considérées comme trop critiques pour pouvoir en supporter la faillite (too big to fail), en raison de leur importance pour l'économie réelle et/ou le reste du système financier. La présence de filets de sécurité prévus par les pouvoirs publics peut entraîner des problèmes d'aléa moral, avec à la clé une prise de risque excessive. Même si elles ne sont pas strictement liées à l'aléa moral, les politiques de rémunération des banques, ainsi que les pressions exercées par les actionnaires et le marché, sont susceptibles de déteindre sur les motivations des dirigeants de banques et d'exacerber leur quête de rendement.

Les indicateurs destinés à mesurer l'aléa moral et l'ampleur du phénomène too big to fail comprennent des mesures de l'importance des sous-secteurs financiers pour l'économie réelle et de leur importance pour le reste du système financier ; les indicateurs de quête de rendement portent quant à eux sur les normes de crédit, la rentabilité des établissements financiers et le degré de risque présent dans les actifs qu'ils détiennent.

En particulier, l'outil de suivi permet de guider le choix des mesures à adopter en matière de politiques en réponse aux risques décelés. Le choix de l'instrument approprié nécessite de lier les instruments et leur mécanisme de transmission prévu aux risques sous-jacents et aux objectifs de la politique macroprudentielle. Le tableau ci-dessous présente un aperçu des principaux instruments dont dispose la Banque et les relie aux objectifs intermédiaires du CERS. Il convient de noter que ne figure dans le tableau que le principal objectif intermédiaire visé par un instrument donné. L'application d'instruments peut néanmoins influencer également (de manière indirecte) sur d'autres objectifs intermédiaires. Un certain nombre d'instruments (tels les exigences de fonds propres sectorielles, ou le coussin de fonds propres pour le risque systémique) peuvent en réalité être utilisés pour cibler plusieurs objectifs intermédiaires.

Tableau 1 - Objectifs intermédiaires et instruments macroprudentiels de la Banque dans le secteur bancaire

Objectif intermédiaire	Catégorie	Instruments
Atténuer et prévenir une expansion excessive du crédit et de l'endettement	Fonds propres	Coussin de fonds propres contracyclique, exigences de fonds propres sectorielles (immobilier, expositions intra-financières), coussin de fonds propres pour le risque systémique, ratio d'endettement
	Limites de prêt	Recommandation visant à limiter les ratios <i>loan-to-value</i> ou <i>debt-service-to-income</i> , restrictions en matière de grandes expositions
Atténuer et prévenir une transformation excessive de maturité et liquidité	Liquidité	Ratio structurel de liquidité à long terme, ratio de liquidité à court terme
Limiter la concentration des expositions directes et indirectes	Fonds propres	Exigences de fonds propres sectorielles (immobilier, expositions intra-financières), coussin de fonds propres pour le risque systémique, ratio d'endettement
	Limites de prêt	Recommandation visant à limiter les ratios <i>loan-to-value</i> ou <i>debt-service-to-income</i> , restrictions en matière de grandes expositions
Limiter l'impact systémique d'incitations décalées afin de réduire l'aléa moral	Fonds propres	Coussin de fonds propres pour les établissements d'importance systémique mondiale et les autres établissements d'importance systémique, coussin de fonds propres pour le risque systémique, ratio d'endettement
	Liquidité	Ratio structurel de liquidité à long terme, ratio de liquidité à court terme

Source : BNB.

Note : Le tableau se limite aux principaux instruments de la Banque dans les différentes catégories.

3. La communication de la Banque sur le risque systémique et la politique macroprudentielle

La communication de la Banque en matière de risque systémique et de politique macroprudentielle poursuit plusieurs objectifs : améliorer les connaissances des acteurs de marché et du grand public sur les questions liées à la stabilité financière et aux risques systémiques, rendre les décisions de politique macroprudentielle plus prévisibles et gérer les attentes des acteurs de marché, renforcer la compréhension par les acteurs du marché et le grand public de la logique et des effets attendus des mesures macroprudentielles, favoriser la coordination internationale des politiques macroprudentielles, faciliter le respect par les acteurs de marché des politiques macroprudentielles tant nationales qu'internationales, et rendre compte des décisions de la Banque (*accountability*).

La stratégie communicationnelle de la Banque en matière de risque systémique et de politique macroprudentielle comprend une série de communications périodiques. Le rapport annuel sur la stabilité financière de la Banque (*Financial Stability Report – FSR*) présente un aperçu général de l'évolution de la stabilité financière dans le secteur financier belge. Il intègre en outre le rapport macroprudentiel de la Banque (*Macroprudential Report – MPR*), qui livre une analyse pointue des principaux risques pour la stabilité financière, et un résumé des décisions, mesures et recommandations macroprudentielles de la Banque

(également sous l'angle de leur motivation et de leurs modalités) ainsi que des principales activités de la Banque dans l'élaboration du cadre macroprudentiel. Les principaux messages du FSR de la Banque sont par ailleurs reproduits dans le rapport annuel publié par la Banque. Les principaux risques et décisions macroprudentiels sont en outre commentés lors des conférences de presse organisées à l'occasion de la publication de ces rapports.

Conformément à la loi bancaire belge, la Banque communique aussi à intervalles réguliers par l'intermédiaire de son site internet et au moyen de communiqués de presse pour ce qui concerne d'une part la fixation trimestrielle du coussin de fonds propres contracyclique applicable aux expositions de crédit en Belgique et d'autre part l'établissement annuel de la liste des banques d'importance systémique. Ces décisions de politique macroprudentielle récurrentes font l'objet de stratégies de politique et de communication distinctes et plus détaillées²².

En outre, la Banque peut décider de communiquer de manière ponctuelle, sur son site internet et par communiqués de presse ou d'autres types de publications encore, pour commenter des menaces pesant sur la stabilité financière ou exposer des décisions macroprudentielles.

Par ses communications tant périodiques que ponctuelles, la Banque entend présenter des messages concis mais clairs, que ce soit à propos des menaces détectées en matière de stabilité financière ou lorsqu'elle motive ses décisions macroprudentielles. Bien que s'appuyant sur un large éventail de données et d'indicateurs pour son évaluation des risques et ses décisions macroprudentielles, la Banque s'efforce, dans sa communication macroprudentielle, d'être transparente et claire, en se limitant, dans ses explications, à quelques indicateurs clés qu'elle estime pertinents pour le risque systémique et/ou l'instrument macroprudentiel visé. La Banque ne ferait une entorse au principe de transparence que si la divulgation de l'évaluation des risques ou de la décision macroprudentielle entraînait, en raison de son contenu ou des circonstances, des risques supplémentaires pour la stabilité financière, ou si le partage d'informations particulières s'avérait contraire à la loi.

S'agissant spécifiquement de la communication des mesures de politique macroprudentielle (adoptées ou envisagées), la Banque s'efforce d'organiser des consultations avec les acteurs du marché et les autorités concernées. Ces consultations contribuent à informer les acteurs du marché, en leur qualité de destinataires potentiels des décisions macroprudentielles, du contexte et des modalités de la mesure envisagée. L'échange d'informations permet en outre à la Banque de prendre des décisions en meilleure connaissance de cause. En plus des exigences formelles de notification prévues par la législation prudentielle, des interactions informelles ont lieu avec les autorités concernées, y compris la BCE et le CERS, ce qui rend la prise de décision plus avisée et permet par ailleurs de renforcer la coordination internationale des politiques macroprudentielles.

S'agissant de ce dernier point, le site internet de la Banque contient également une section consacrée à la réciprocité des mesures macroprudentielles. Elle contient des informations sur le cadre de réciprocité belge²³, les annonces des décisions de la Banque en matière de reconnaissance des mesures macroprudentielles

²² Voir « Choix stratégiques pour la fixation du taux de coussin contracyclique en Belgique » et « Publication annuelle concernant la désignation des autres EIS belges et la surcharge de fonds propres à leur imposer » (www.nbb.be).

²³ Voir « Réciprocité des mesures macroprudentielles : cadre général et application en Belgique » (www.nbb.be).

adoptées par d'autres pays, et des informations pour les acteurs du marché sur les taux du coussin contracyclique applicables dans d'autres pays.

Enfin, la loi organique de la Banque prévoit qu'elle rende compte au parlement de l'accomplissement de sa mission de contribution à la stabilité financière²⁴. En vertu des dispositions en la matière, la Banque transmet au parlement son rapport annuel ainsi que le MPR, lequel a été explicitement créé à cette fin. Le gouverneur est par ailleurs susceptible d'être entendu, à la demande du parlement ou de sa propre initiative. De plus, afin de renforcer la transparence de la Banque et la motivation de ses décisions, les recommandations qu'elle formule sont rendues publiques, sauf, comme évoqué plus haut, lorsque cela pourrait entraîner des risques pour la stabilité financière.

²⁴ Article 28 de la loi organique de la Banque.