

# Réformes bancaires structurelles en Belgique : rapport final

Juillet 2013



© Banque nationale de Belgique

Tous droits réservés.  
La reproduction de cette publication, en tout ou en partie, à des fins éducatives et non commerciales est autorisée avec mention de la source.

## Synthèse

En juin 2012, la BNB publiait un rapport intérimaire sur les réformes bancaires structurelles en Belgique, en réponse à la demande du gouvernement belge d'analyser l'opportunité et la faisabilité d'instaurer des réformes structurelles en Belgique. À la demande du gouvernement belge, la BNB publie à présent son rapport final. Il traite de la mise en œuvre des recommandations du rapport intérimaire et formule un certain nombre de recommandations nouvelles.

Comme l'exposait le rapport intérimaire de la BNB, l'expression « réformes structurelles » peut couvrir un éventail de mesures allant de l'interdiction complète de certaines activités dans le chef des banques au « cantonnement » d'activités spécifiques dans des structures juridiques distinctes. Le plaidoyer pour des réformes structurelles s'appuie sur le raisonnement selon lequel l'on risque, en permettant aux banques de combiner les activités de banque commerciale et de banque d'investissement, d'assister à une augmentation de leurs risques et de leur complexité, ce qui compliquerait la résolution ordonnée d'une banque en défaillance.

Lorsque le gouvernement a demandé à la BNB d'analyser la question des réformes structurelles, deux pays avaient annoncé leur intention de mettre en œuvre des réformes structurelles dans le secteur bancaire : les États-Unis et le Royaume-Uni. Les États-Unis se proposaient, par la voie de la règle Volcker, d'interdire aux banques d'entreprendre des activités de négociation pour compte propre, tandis que le Royaume-Uni, avec les réformes Vickers, envisageaient de retirer des banques toutes les activités de négociation, hormis celles nécessaires pour les fonctions de trésorerie des établissements de crédit. Les réformes Vickers autorisent toutefois l'exercice, par une entité juridique distincte au sein du même groupe, des activités de négociation ainsi séparées.

En octobre 2012, un groupe d'experts ad hoc présidé par E. Liikanen et nommé par la Commission européenne pour examiner la question des réformes bancaires structurelles en Europe publiait son rapport. Dans un esprit comparable à celui du rapport intérimaire de la BNB, le rapport Liikanen tenait compte des caractéristiques spécifiques du système bancaire européen dans ses recommandations, lesquelles constituent un compromis entre les réformes Vickers du Royaume-Uni et la règle Volcker des États-Unis pour ce qui concerne le périmètre des activités à scinder, qui ne doivent l'être que si leur niveau dépasse un certain seuil. La Commission européenne procède actuellement à l'évaluation des propositions Liikanen et de leur incidence, avec l'intention de publier ses recommandations spécifiques au troisième trimestre de cette année. Après la publication du rapport Liikanen, la France et l'Allemagne ont avancé leurs propres propositions de réformes structurelles. En comparaison des recommandations du groupe Liikanen, ces propositions optent pour une séparation d'un pan plus étroit d'activités, à la Volcker, à partir d'un seuil déterminé.

Le présent rapport analyse les similitudes et les différences des propositions de réforme existantes. L'analyse des recommandations Liikanen montre que les politiques mises en place par la BNB à la suite de son rapport intérimaire sur les réformes bancaires structurelles et les nouvelles recommandations présentées dans le présent rapport pourraient être considérées soit comme des mesures provisoires, qui entreraient en vigueur avant la mise en œuvre éventuelle des réformes Liikanen au niveau européen, soit comme des compléments à ces réformes.

L'accent mis actuellement sur les réformes structurelles a été motivé par l'importance des activités de négociation des banques dans le contexte de la récente crise, dans la mesure où les produits financiers complexes qui ont été au cœur de la crise étaient souvent détenus dans les portefeuilles de négociation des banques. Bien souvent, les pertes importantes résultant de la négociation d'instruments financiers complexes se sont propagées à l'ensemble de la banque. Pourtant, si les activités de négociation sont en effet très risquées, il convient de garder à l'esprit l'hétérogénéité de ces activités, dont certaines sont plus risquées que d'autres, et dont certaines sont plus bénéfiques à l'économie réelle que d'autres. Les opérations figurant dans la catégorie des activités de négociation comprennent notamment : la négociation pour compte propre, c'est-à-dire les transactions effectuées exclusivement au profit de l'établissement qui y procède ; les services d'intermédiation fournis aux clients, l'établissement de crédit agissant à titre de contrepartie pour des positions, par exemple sur

dérivés, que le client souhaite acheter ou vendre ; le rôle de « teneur de marché » sur les marchés de la dette publique, où la participation de l'intermédiaire assure une liquidité suffisante pour le marché ; et les activités de souscription. Les activités de négociation autres que la négociation pour compte propre sont souvent désignées de manière générale comme étant les activités de tenue de marché. Alors que de nombreuses activités de tenue de marché sont bénéfiques à l'économie réelle, les activités de négociation pour compte propre ne le sont pas. Malheureusement, il peut s'avérer difficile en pratique de distinguer la négociation pour compte propre des activités de tenue de marché. Cela contribue à expliquer bon nombre des différences entre les différentes propositions actuelles de réformes bancaires structurelles.

L'analyse présentée dans le rapport intérimaire met en évidence que, si le rôle des portefeuilles de négociation dans la crise de 2007-2008 reflète une évolution structurelle des marchés bancaires et financiers, les crises bancaires « classiques » n'appartiennent pas pour autant au passé. Il importe dès lors d'évaluer les réformes structurelles quant à leur incidence potentielle sur les crises bancaires classiques et celles qui le sont moins. Les réformes qui s'avéreraient efficaces pour la prévention de crises alimentées par des risques du portefeuille de négociation ne contribueront pas nécessairement à réduire le risque de survenance d'une crise classique.

Les objectifs visés par les réformes bancaires structurelles sont multiples et constituent autant de défis. Il s'agit notamment de mettre fin à la subvention implicite de la garantie des dépôts pour les activités de négociation, d'améliorer la résolvabilité bancaire en réduisant la complexité, d'atténuer le risque de contagion au départ des activités de négociation risquées vers la banque de détail, de réduire la prise de risques bancaires, et de limiter les risques potentiels de faillites bancaires supportées par les contribuables à la partie de la banque qui est utile à l'économie. Par ailleurs, comme le souligne l'analyse exposée dans le présent rapport, la séparation des activités pose des difficultés de mise en œuvre, quelle que soit la réforme structurelle envisagée dans le cadre des propositions actuelles, et il en résulte une incertitude quant à la possibilité d'atteindre les objectifs visés. Ceci plaide en faveur d'une approche qui dépasse l'adoption d'une mesure unique se limitant à retirer des banques de dépôts un sous-ensemble d'activités de négociation.

De ce fait, la BNB a fondé son approche sur une vision large de la problématique pour parvenir aux recommandations de politiques qu'elle formule dans le présent rapport. Ces recommandations élargissent le champ des mesures proposées dans le rapport intérimaire et couvrent les domaines suivants : cadre de redressement et de résolution ; activités de négociation pour compte propre ; épargne des ménages ; et protection des déposants. Nous soutenons que cet éventail de propositions crée des « lignes de défense multiples » pour faire face au défi que constitue la mise en œuvre des objectifs évoqués dans le cadre des réformes structurelles. Certaines des recommandations présentées dans le présent rapport font écho aux propositions exposées dans le rapport intérimaire ; d'autres sont nouvelles. L'ensemble de ces recommandations est exposé ci-dessous.

#### Redressement et résolution

Depuis les renflouements massifs des banques par le gouvernement lors de la crise de 2007-2008, l'élaboration de plans de redressement et de résolution (PRR) pour les banques d'importance systémique (*systemically important banks* ou SIB) est devenue l'une des priorités des autorités de surveillance à travers le monde. Les recommandations dans ce domaine ont été présentées dans le rapport intérimaire de la BNB.

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

Depuis la publication de son rapport intérimaire, la BNB a mis au point des projets pilotes de plan de redressement avec deux banques. Elle a maintenant lancé le processus d'élaboration et d'évaluation des plans de redressement pour chaque banque domestique belge d'importance systémique (*domestically systemically important bank* ou D-SIB). En outre, à la demande du gouvernement belge, la BNB a rédigé un projet de loi imposant l'élaboration de PRR à l'ensemble des établissements de

crédit belges, en prévision de la directive européenne encore en discussion en matière de redressement des banques et de résolution de leur défaillance (directive BRR).

**Recommandation 2 :** *Améliorer l'efficacité de la loi du 2 juin 2010 complétant les mesures de redressement applicables, entre autres, aux établissements de crédit 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.*

La BNB recommande que ce cadre soit modifié en conjonction avec la transposition de la directive européenne BRR et que le gouvernement belge entame la transposition de ladite directive dès que les dispositions auront été convenues à l'échelon européen.

**Recommandation 3 :** *Dans le contexte d'un contrôle accru des D-SIB, appliquer une définition étendue des décisions stratégiques des D-SIB qui inclue tout changement dans les opérations ou activités de la banque susceptible d'avoir une incidence sur sa résolvabilité.*

La BNB a mis ce principe en pratique. Toutes les décisions qui pourraient avoir un impact sur la résolvabilité d'une D-SIB sont considérées par la BNB comme des décisions stratégiques ; par conséquent, les D-SIB doivent soumettre les décisions de ce type à la BNB pour approbation préalable.

#### Activités de négociation

Le rapport intérimaire pointait la difficulté pour un pays européen tel que la Belgique, doté d'un secteur bancaire caractérisé par une présence importante de banques européennes, d'imposer unilatéralement un programme de réformes bancaires structurelles, dans la mesure où les banques européennes seraient susceptibles de les contourner en convertissant leurs filiales en succursales. Comme les succursales de banques européennes ne seraient pas soumises aux réformes structurelles imposées en Belgique, le jeu de la concurrence pourrait être faussé. Néanmoins, pour dissuader les banques de prendre des risques excessifs en activités de négociation, le rapport intérimaire recommandait la mise en œuvre de surcharges en fonds propres pour les activités de négociation des banques au delà d'un certain seuil. Le rapport Liikanen, postérieur au rapport intérimaire de la BNB, recommandait également une surcharge en fonds propres non fondée sur les risques pour les activités de négociation des banques, en plus de la recommandation de scinder des banques de dépôts les activités de tenue de marché et de négociation pour compte propre dépassant un certain seuil. Nous faisons la recommandation suivante :

**Recommandation 4 :** *Appliquer des surcharges en fonds propres du deuxième pilier de manière ciblée aux activités de négociation des banques, au delà d'un certain seuil, afin de décourager les établissements de crédit de s'engager dans ce type d'activités et de garantir que ces activités ne constitueront pas un obstacle sérieux à la résolvabilité des banques.*

Le présent rapport indique comment concevoir cette surcharge en fonds propres. Deux indicateurs, l'un basé sur le volume de l'activité de négociation par rapport à l'actif total, l'autre sur les exigences en fonds propres réglementaires pour les risques liés à la négociation par rapport au total des exigences en fonds propres réglementaires, seraient utilisés pour déterminer si un établissement doit se voir imposer une surcharge. Si la banque dépasse le seuil lié à l'un de ces indicateurs, elle devra appliquer la surcharge aux valeurs dépassant le seuil.

La BNB souligne par ailleurs le net avantage qu'il y aurait à imposer, en complément, une séparation des activités de négociation pour compte propre exercées par les banques de dépôts et dépassant un certain seuil, en plus de la mise en œuvre de la politique de surcharge en fonds propres. Les activités ainsi isolées pourraient être exercées par une autre entité du groupe à condition que celle-ci ne recueille pas de dépôts, et moyennant des limites strictes aux expositions intragroupes entre la banque de dépôts et l'entité de négociation.

**Recommandation 5 :** *Les banques de dépôts ne devraient pas être autorisées à exercer des activités de négociation pour compte propre au delà d'un certain seuil de fonds propres. Lorsque les activités de négociation pour compte propre dépassent ce seuil, elles devraient être transférées à une autre entité du groupe, spécialisée en négociation, interdite de collecte de dépôts, et soumise à des limites strictes en matière d'expositions intragroupes par rapport à la banque de dépôts.*

Nous considérons les recommandations 4 et 5 comme complémentaires. D'une part, comme les activités de négociation sont, de manière générale – et ce qu'elles soient exercées pour compte de la banque ou au bénéfice de clients – particulièrement risquées, la surcharge devrait décourager les banques d'entreprendre des activités de négociation de manière excessive. D'autre part, même sous le seuil envisagé, hors surcharge donc, la négociation pour compte propre ne devrait pas représenter une proportion significative du niveau d'activité de négociation. Il convient dès lors de formuler une mesure visant spécifiquement la négociation pour compte propre.

Nous considérons donc que la conjugaison des recommandations 4 et 5 offre deux lignes de défense distinctes en ce qui concerne les activités de négociation : (1) la mesure n° 4 impose des seuils plus élevés qui tiennent compte du fait que les activités de négociation risquées peuvent toutefois présenter des avantages pour l'économie réelle ; et (2) la mesure n° 5 prévoit un seuil inférieur, qui tient compte du fait que les quantités significatives de négociation pour compte propre sont interdites aux banques qui recueillent des fonds de dépôt. Ces propositions seront néanmoins adaptées à l'avenir, si nécessaire, pour les mettre en conformité avec les éventuelles propositions de réforme de la Commission européenne.

#### L'épargne

Le rapport intérimaire mettait en exergue le niveau élevé de l'épargne en Belgique, ainsi que le rôle important (notamment en raison d'avantages fiscaux) de l'intermédiation bancaire pour cette épargne. À la lumière des inefficacités potentielles, la BNB a recommandé de rendre la subvention de l'épargne plus neutre par rapport au type d'instrument, diversifiant par là même les canaux par lesquels l'épargne est allouée à l'investissement dans l'économie réelle.

Dans le présent rapport, nous examinons également le montant et l'allocation de l'épargne en Belgique. Nous abordons aussi l'éventuelle justification économique d'un avantage fiscal pour les dépôts d'épargne, et nous constatons qu'il n'y a pas de raisonnement économique très convaincant en faveur d'un traitement fiscal différencié des dépôts d'épargne. Cela étant, nous notons que les dépôts d'épargne représentent une forme relativement stable de financement pour les banques, et qu'ils bénéficient d'un traitement favorable dans la réglementation bancaire. Ceci plaiderait pour la progressivité de la mise en œuvre de toute modification éventuelle des avantages fiscaux des dépôts d'épargne. Nous faisons les recommandations suivantes.

**Recommandation 6 :** *Toute extension à d'autres instruments de l'exonération fiscale des revenus des dépôts d'épargne devrait aussi s'appliquer aux instruments assortis d'échéances longues, afin d'alléger les contraintes sur le financement à long terme des entreprises et des PME en particulier, et de promouvoir l'épargne à long terme.*

**Recommandation 7 :** *Toute suppression de l'exonération fiscale pour les revenus de dépôts d'épargne devrait s'appliquer progressivement sur une période suffisamment longue, afin de minimiser les perturbations pour les établissements financiers et le système financier.*

#### La protection des déposants

Un domaine qui n'a pas été directement abordé dans le rapport intérimaire, mais qui est devenu un thème central du débat à l'échelon international, notamment dans le cadre des discussions sur la directive européenne BRR, est la protection des déposants. Les politiques visant à protéger les déposants ont pour objectif d'accroître la probabilité que les actifs présents aux bilans des banques suffiront à couvrir les engagements au titre des dépôts dans l'éventualité d'une faillite bancaire, réduisant ainsi la nécessité de faire intervenir les systèmes de garantie des dépôts. Le rapport

examine une série de politiques envisageables de protection des déposants et en expose les avantages et inconvénients.

Dans la discussion en matière de politique de protection des déposants, il faut également décider si seuls les déposants assurés devraient bénéficier de la protection, ou s'il faut aussi l'étendre aux dépôts éligibles dans le contexte de la protection des dépôts, mais dont le montant dépasse la limite de couverture prévue (dépôts dits « éligibles mais non assurés »). Cette question revêt une importance particulière dans le débat quant à savoir quels créanciers bancaires devraient contribuer au renflouement interne (*bail-in*) (impliquant la dépréciation ou la conversion de créances en cas de résolution d'une défaillance bancaire). Nous faisons les recommandations suivantes.

**Recommandation 8** : *Conférer un droit de préférence aux déposants qui couvre les dépôts éligibles mais non assurés en sus des dépôts assurés.*

**Recommandation 9** : *Imposer une exigence minimale en matière d'émission par les banques de fonds propres et passifs à long terme éligibles au renflouement interne.*

#### Observations finales

Compte tenu des objectifs multiples des réformes bancaires structurelles et des défis qu'elles posent sur le plan de la mise en œuvre, il est important de mettre en place un large éventail de politiques, afin de minimiser le risque que les objectifs des réformes bancaires structurelles ne soient pas atteints. Les recommandations 1 à 3 ainsi que 8 et 9 du présent rapport sont conformes aux propositions de directives européennes, ou même les anticipent. Les recommandations 6 et 7 concernent un problème inhérent à la Belgique mais qui pourrait indirectement contribuer à une augmentation de la taille des banques. Enfin, les recommandations 4 et 5 sont au cœur des préoccupations qui motivent les réformes structurelles. Ce vaste éventail de politiques devrait contribuer à atteindre les objectifs fixés par ces réformes, et sensiblement renforcer la stabilité financière en Belgique.

## **1. INTRODUCTION**

En juin 2012, la BNB publiait un rapport intérimaire sur les réformes bancaires structurelles en Belgique, en réponse à la demande du gouvernement belge d'analyser l'opportunité et la faisabilité d'instaurer des réformes structurelles en Belgique. À la demande du gouvernement belge, la BNB publie à présent son rapport final. Il traite de la mise en œuvre des recommandations du rapport intérimaire et formule un certain nombre de recommandations nouvelles.

Comme l'exposait le rapport intérimaire de la BNB, l'expression « réformes structurelles » peut couvrir un éventail de mesures allant de l'interdiction complète de certaines activités dans le chef des banques au « cantonnement » d'activités spécifiques dans des structures juridiques distinctes. Le plaidoyer pour des réformes structurelles s'appuie sur le raisonnement selon lequel l'on risque, en permettant aux banques de combiner les activités de banque commerciale et de banque d'investissement, d'assister à une augmentation de leurs risques et de leur complexité, ce qui compliquerait la résolution ordonnée d'une banque en défaillance. L'accent mis actuellement sur les réformes structurelles a été motivé plus spécifiquement par l'importance des activités de négociation des banques dans le contexte de la récente crise, dans la mesure où les produits financiers complexes qui ont été au cœur de la crise étaient souvent détenus dans les portefeuilles de négociation des banques. Bien souvent, les pertes importantes résultant de la négociation d'instruments financiers complexes se sont propagées à l'ensemble de la banque.

Le rapport intérimaire de la BNB soulignait que la plupart des crises bancaires avaient des causes semblables et étaient 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. L'analyse présentée dans le rapport intérimaire met en évidence que, si le rôle des portefeuilles de négociation dans la crise de 2007-2008 reflète une évolution structurelle des marchés bancaires et financiers, les crises bancaires « classiques » n'appartiennent pas pour autant au passé. Il importe dès lors d'évaluer les réformes structurelles quant à leur incidence potentielle sur les crises bancaires classiques et celles qui le sont moins. Les réformes qui s'avéreraient efficaces pour la prévention de crises alimentées par des risques du portefeuille de négociation ne contribueront pas nécessairement à réduire le risque de survenance d'une crise classique.

Le rapport intérimaire abordait par ailleurs l'ordre du jour des réformes internationales élaboré dans le sillage de la crise de 2008, en vue de s'attaquer aux faiblesses structurelles du système financier, tant au niveau microprudentiel que macroprudentiel. 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 en fonds propres pour les banques jugées d'importance systémique (systemically important financial institutions ou SIFI) au niveau mondial.

Ces réformes internationales devraient renforcer significativement la résilience des banques et du système financier. Les réformes concrétisées par le nouveau cadre de Bâle III devraient permettre de réduire la probabilité de défaut des banques, et les amener à réduire leurs activités de négociation. 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, 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.



Au moment où le gouvernement belge a demandé à la BNB d'analyser la question des réformes structurelles, deux pays avaient annoncé leur intention de mettre en œuvre des réformes structurelles dans le secteur bancaire : les États-Unis, par la voie de la règle Volcker, du nom de l'ancien président de la Réserve fédérale, auteur de la proposition, et le Royaume-Uni, avec les réformes proposées par la Commission indépendante sur le secteur bancaire présidée par Sir John Vickers.

Le rapport intérimaire analysait les deux propositions, leurs caractéristiques et objectifs et les obstacles à leur mise en œuvre effective. Le rapport intérimaire pointait la difficulté pour un pays européen tel que la Belgique, doté d'un secteur bancaire caractérisé par une présence importante de banques européennes, d'imposer unilatéralement un programme de réformes bancaires structurelles, dans la mesure où les banques européennes seraient susceptibles de les contourner en convertissant leurs filiales en succursales. Comme les succursales de banques européennes ne seraient pas soumises aux réformes structurelles imposées en Belgique, le jeu de la concurrence pourrait être faussé. Toutefois, le rapport intérimaire de la BNB faisait une série de recommandations de politiques à adopter par rapport à quatre catégories couvertes par le programme de réforme britannique Vickers : les plans de redressement et de résolution, les surcharges en fonds propres à l'égard de certains établissements définis, les expositions intragroupes et les activités bancaires.

En octobre 2012, un groupe d'experts ad hoc présidé par E. Liikanen et nommé par la Commission européenne pour examiner la question des réformes bancaires structurelles en Europe publiait son rapport. Dans un esprit comparable à celui du rapport intérimaire de la BNB, le rapport Liikanen tenait compte des caractéristiques spécifiques du système bancaire européen dans ses recommandations, lesquelles constituent un compromis entre les réformes Vickers du Royaume-Uni et la règle Volcker des États-Unis. La Commission européenne procède actuellement à l'évaluation des propositions Liikanen et de leur incidence, avec l'intention de publier ses recommandations spécifiques au troisième trimestre de cette année. Après la publication du rapport Liikanen, la France et l'Allemagne ont avancé leurs propres propositions de réformes structurelles. En comparaison des recommandations du groupe Liikanen, ces propositions optent pour une séparation d'un pan plus étroit d'activités, à la Volcker, ..

Pourtant, si les activités de négociation sont en effet très risquées, il convient de garder à l'esprit l'hétérogénéité de ces activités, dont certaines sont plus risquées que d'autres, et dont certaines sont plus bénéfiques à l'économie réelle que d'autres. Les opérations figurant dans la catégorie des activités de négociation comprennent notamment : la négociation pour compte propre, c'est-à-dire les transactions effectuées exclusivement au profit de l'établissement qui y procède ; les services d'intermédiation fournis aux clients, l'établissement de crédit agissant à titre de contrepartie pour des positions, par exemple sur dérivés, que le client souhaite acheter ou vendre ; le rôle de « teneur de marché » sur les marchés de la dette publique, où la participation de l'intermédiaire assure une liquidité suffisante pour le marché ; et les activités de souscription. Les activités de négociation autres que la négociation pour compte propre sont souvent désignées de manière générale comme étant les activités de tenue de marché. Alors que de nombreuses activités de tenue de marché sont bénéfiques à l'économie réelle, les activités de négociation pour compte propre ne le sont pas. Malheureusement, il peut s'avérer difficile en pratique de distinguer la négociation pour compte propre des activités de tenue de marché. Cela contribue à expliquer bon nombre des différences entre les différentes propositions actuelles de réformes bancaires structurelles.

La 2<sup>e</sup> section du présent rapport analyse les similitudes et les différences entre les différentes propositions de réformes existantes. L'analyse des recommandations Liikanen montre que les politiques mises en place par la BNB à la suite de son rapport intérimaire sur les réformes bancaires structurelles et les nouvelles recommandations présentées dans le présent rapport pourraient être considérées soit comme des mesures provisoires, qui entreraient en vigueur avant la mise en œuvre éventuelle des réformes Liikanen au niveau européen, soit comme des compléments à ces réformes. Les politiques décrites dans le présent rapport seraient le cas échéant modifiées et adaptées pour les mettre en conformité avec les propositions de réforme qui seraient présentées par la Commission européenne.

Outre la publication du rapport Liikanen, d'autres développements survenus depuis la publication du rapport intérimaire de la BNB ont eu des répercussions sur le calendrier et les modalités de la mise en œuvre des mesures qu'il préconisait. En particulier, le projet de création de l'union bancaire européenne, en ce compris le mécanisme de contrôle unique (SSM, pour *Single Supervisory Mechanism*), qui fera de la Banque centrale européenne l'autorité de contrôle unique des banques de la zone euro, aura un impact sur le contrôle des établissements de crédit mères et de leurs filiales à l'étranger. Le SSM imposera donc des limites importantes sur les politiques que les autorités nationales pourront imposer aux banques dans leur pays. Le passage par la Commission européenne de la directive sur les fonds propres CRD IV restreint également le pouvoir discrétionnaire des autorités nationales à plusieurs égards spécifiques. Les implications de tous ces développements pour les politiques prônées par le rapport intérimaire de la BNB sont mises en exergue dans le présent rapport.

La suite du rapport s'articule comme suit. La 2<sup>e</sup> section décrit les principales différences entre les différentes propositions de réformes structurelles existantes et illustre leurs incidences respectives sur les bilans des banques. Y sont également examinées les propositions de réformes structurelles à la lumière des objectifs et coûts potentiels habituellement évoqués. La 3<sup>e</sup> section aborde la mise en œuvre des politiques recommandées par le rapport intérimaire de la BNB en matière de redressement et de résolution. La 4<sup>e</sup> section traite des activités de négociation des banques et esquisse un concept de surcharge en fonds propres pour les activités de négociation conformément à une recommandation du rapport intérimaire de la BNB. Cette section propose également une nouvelle recommandation consistant à scinder les activités de négociation pour compte propre exercées par les banques de dépôts et qui excèderaient un certain seuil. Ces deux politiques – c'est-à-dire la surcharge en fonds propres pour les activités générales de négociation au delà d'un seuil défini, et la séparation des activités de négociation pour compte propre au delà d'un certain seuil – associent une recommandation du rapport Liikanen d'imposer une surcharge en fonds propres non fondée sur les risques pour l'activité de négociation, et les approches récemment annoncées par la France et l'Allemagne en ce qui concerne la séparation des activités de négociation pour compte propre. Nos deux propositions sont complémentaires, permettant aux banques d'exercer dans une certaine mesure des activités de négociation risquées tout en les dissuadant d'y engager des montants excessifs, et séparant des banques de dépôts les activités spéculatives de négociation pour compte propre à partir d'un certain seuil.

La 5<sup>e</sup> section du rapport se concentre sur l'épargne en Belgique et formule deux recommandations élaborées à partir d'une recommandation du rapport intérimaire de la BNB concernant la subvention fiscale accordée aux revenus des comptes d'épargne belges. La 6<sup>e</sup> section traite de la question de la protection des déposants et met en avant deux nouvelles recommandations visant à protéger les contribuables et à éviter des opérations de renflouement par les pouvoirs publics de banques en faillite. La section 7 présente des éléments de conclusion.

Nous pensons que l'éventail des politiques exposées et proposées dans le présent rapport offrent de multiples « lignes de défense » dans le cadre de la stratégie visant à renforcer la résolvabilité et à limiter le risque pour les contribuables en cas de faillite bancaire. Ces propositions sont donc de nature à améliorer considérablement la stabilité financière en Belgique.

## **2. PROPOSITIONS DE REFORMES STRUCTURELLES**

Comme l'indique l'introduction, le point de départ des propositions de réformes structurelles est l'argument selon lequel la combinaison des activités de banque d'investissement et de certains types d'activités de banque commerciale peut exacerber les risques et compliquer la résolvabilité d'une défaillance des établissements de crédit concernés. Bien qu'il n'y ait pas de consensus quant à la question de savoir si les banques universelles sont plus sûres ou risquées que les banques « purement » commerciales, l'on reconnaît généralement que combiner des revenus de banque

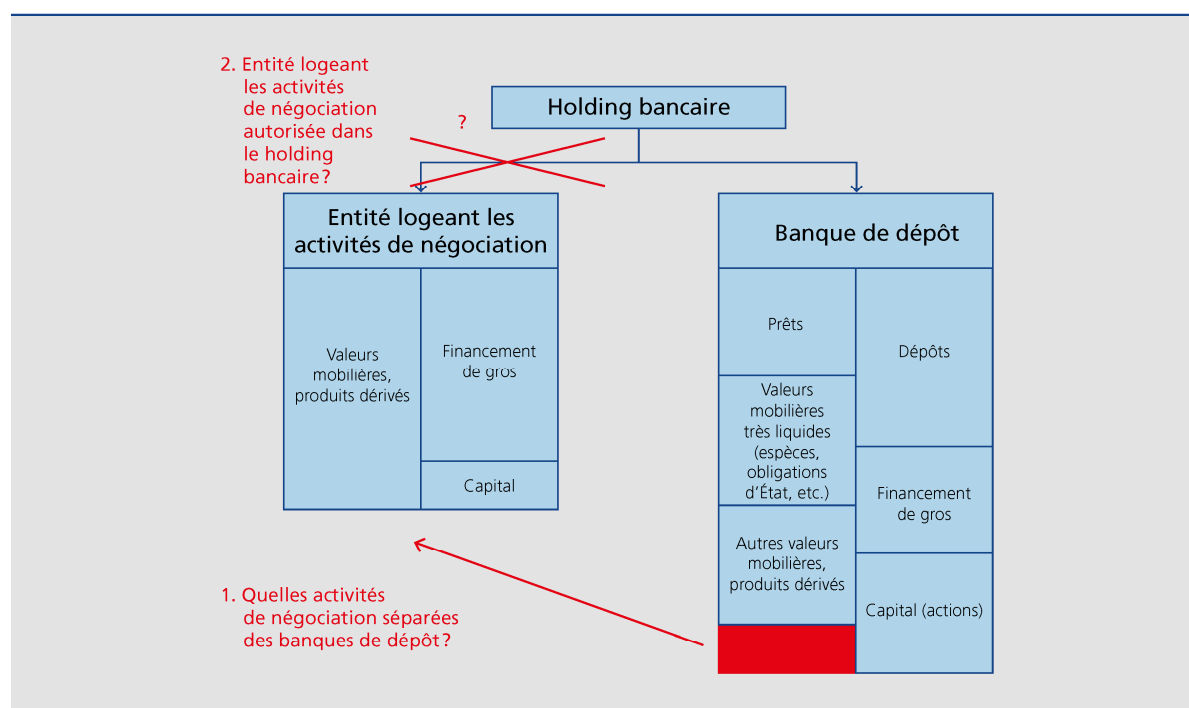
d'investissement et de banque commerciale tend à augmenter la volatilité des revenus<sup>1</sup>. En raison de la nature extensive de leurs activités sur les marchés des valeurs mobilières, les banques universelles ont également tendance à être plus complexes et interconnectées avec d'autres établissements financiers que les banques purement commerciales, et présentent donc un problème plus aigu en matière de résolubilité.

Il est intéressant par ailleurs de noter que l'idée de séparer les activités de banque d'investissement et de banque commerciale n'est pas nouvelle. Des réformes bancaires structurelles ont été instaurées dans les années 1930 aux États-Unis et en Belgique. La loi Glass Steagall entrée en vigueur aux États Unis en 1932 interdisait aux banques commerciales d'entreprendre des activités de banque d'investissement. Les réformes structurelles bancaires belges ont été mises en œuvre en 1934-1935, interdisant aux banques de détenir des participations dans des entreprises non financières. A la fois aux États-Unis et en Belgique, ce qui motivait les réformes structurelles était le souci d'éviter les conflits d'intérêt auxquels étaient confrontées les banques commerciales qui exerçaient également des activités de banque d'investissement. Dans les deux pays, les réformes ont subi un affaiblissement au fil du temps, pour être finalement abrogées : la législation belge qui avait instauré la réforme structurelle a été intégralement supprimée en 1993, et la loi Glass Steagall a été abrogée en 1999<sup>2</sup>.

## 2.1 CARACTERISTIQUES DES REFORMES STRUCTURELLES

La figure 1 illustre l'incidence potentielle des propositions de réformes structurelles existantes sur les bilans des banques.

FIGURE 1 IMPACT DES PROPOSITIONS DE RÉFORMES STRUCTURELLES SUR LES BILANS BANCAIRES



<sup>1</sup> Voir par exemple Stiroh (2004, 2006) qui montre, dans le cas des banques américaines, que les revenus autres que d'intérêts sont plus volatils que les revenus d'intérêts, et que la corrélation entre ces deux types de revenus à augmenté au fil du temps, ce qui suggère une baisse des avantages de la diversification. Une part importante de revenus de négociation n'est pas associée à une rentabilité bancaire plus élevée, mais des revenus de négociation importants semblent bien entraîner une augmentation du risque bancaire.

<sup>2</sup> Pour plus de détails, voir l'annexe 1 du rapport intérimaire de la BNB « Réformes bancaires structurelles en Belgique ».

Comme on peut le voir sur le schéma, les propositions de réformes structurelles requièrent de retirer des banques de dépôts certaines activités relatives aux marchés de valeurs mobilières, et de les loger dans des entités de négociation ne recueillant pas de dépôts de détail. En fait, les propositions de réformes structurelles peuvent, pour la lisibilité, être décrites en s'appuyant sur deux dimensions : (1) quelles sont les activités qui doivent être scindées des banques de dépôts ? (2) les « entités de négociation » qui exercent des activités ainsi isolées des banques de dépôts peuvent-elles faire partie du même groupe que lesdites banques de dépôts ? Ces deux dimensions expriment les principales distinctions entre les propositions actuelles. Comme point de comparaison, notons que la loi américaine Glass-Steagall sépare toutes les activités de banque d'investissement des banques commerciales et interdit au groupe bancaire d'exercer des activités de banque d'investissement.

Le tableau 1 décrit les propositions actuelles de réformes par rapport à ces deux dimensions. L'on constate que chacune des propositions actuelles est moins extrême que la loi Glass-Steagall pour l'une au moins des deux dimensions.

Comme on peut le voir d'après le tableau, la règle américaine Volcker propose la séparation d'activités la plus étroite. Il suffit de séparer les activités de négociation pour compte propre et la détention de fonds spéculatifs et de capital-investissement. En revanche, elle ne permet pas que les activités séparées soient exercées au sein du groupe bancaire. À l'autre extrémité de l'éventail, l'on trouve la proposition Vickers du Royaume-Uni, qui sépare la plupart des activités liées aux valeurs mobilières des banques de dépôts (qualifiées dès lors de « cantonnées »). Il est en réalité plus facile de décrire quelles activités la réforme Vickers autorise en banque de dépôt que d'énumérer les activités qui doivent être séparées. La réforme Vickers autorise essentiellement les banques de dépôts à détenir les types d'actifs suivants au bilan : les prêts aux ménages, entreprises et autres banques cantonnées ; les titres hautement liquides répondant aux exigences réglementaires en matière de liquidité ; et les expositions en produits dérivés dans le cadre de la fonction de la trésorerie de la banque (à savoir les opérations de couverture et la gestion des risques)<sup>3</sup>. Contrairement à la règle Volcker des États-Unis, la proposition Vickers autorise que les activités séparées soient exercées par une entité du groupe.

Les propositions Liikanen se situent entre la règle Volcker et les réformes Vickers. La proposition Liikanen sépare un ensemble plus large d'activités que la règle Volcker, mais plus restreint que les propositions Vickers. La proposition Liikanen sépare la négociation pour compte propre et les activités de tenue de marché au delà d'un certain seuil. Elle permet par ailleurs que les activités séparées soient exercées au sein du groupe. Les récentes propositions française et allemande ressemblent à la règle Volcker quant aux activités à séparer, et aux propositions Liikanen et Vickers pour ce qui est de l'autorisation de les exercer au sein du groupe.

En ce qui concerne les propositions de réformes structurelles qui permettent que les activités séparées soient exercées par une entité de « négociation » au sein du groupe, la question se pose de savoir quelles conditions exiger pour assurer un degré suffisant de séparation entre la banque de dépôts et l'entité de négociation. La troisième colonne du tableau 1 donne une indication des différences entre les propositions à cet égard. Si la proposition Vickers sépare le plus large éventail d'activités des banques de dépôts, elle impose par ailleurs les exigences les plus strictes concernant les relations entre la banque de dépôts et l'entité de négociation. En particulier, la banque cantonnée doit rester autonome sur le plan de la gouvernance et du fonctionnement. Des limites strictes aux expositions intragroupes sont également imposées. Les recommandations Liikanen semblent être un peu moins restrictives à l'égard des entités de dépôt et de négociation, en ce qu'elles précisent que les expositions entre les deux entités doivent s'opérer aux conditions du marché. En outre, tout transfert de risques ou de fonds de la banque de dépôt à l'entité de négociation doit se faire sans compromettre les fonds propres de la banque de dépôts.

---

<sup>3</sup> Il est possible que les banques cantonnées soient autorisées à détenir une petite quantité de positions en valeurs mobilières et produits dérivés provenant de la fourniture de services financiers aux PME. Voir Trésor britannique (2011).

**TABLE 1** CHARACTERIZATION OF CURRENT STRUCTURAL REFORM PROPOSALS

	Activities that must be separated from deposit/retail banks to "trading" entities	Can separated activities/trading entities be in same group as deposit bank?	If trading entity can remain in group, what limits exist between retail bank and trading entity	Other measures
<b>US Volcker rule</b>	Proprietary trading; ownership of hedge funds, private equity (Market making activities can stay in retail banks)	No		
<b>UK Vickers</b>	Only simple loans to households and firms can remain in retail bank; Retail bank can hold liquid assets for liquidity requirements, and can use derivatives for "Treasury" functions (hedging and risk management); Retail bank can provide services to other ring-fenced banks Separation of activities for banks above a threshold size	Yes	Impose third-party large exposure limits on intra-group Ring-fenced bank must be legally and operationally independent of other entities in group	Capital buffers and leverage ratios imposed on ring-fenced banks
<b>Liikanen</b>	Proprietary trading and market making activities, above some threshold. Also exposures to hedge funds, SIVs, private equity Separation occurs only for level of activities above some threshold Supervisors can require broader activity separation, if necessary for recovery and resolution plans	Yes	Exposures by deposit bank to trading entity must be on market terms and subject to interbank large exposure limits; Trading entity cannot own or be owned by a bank but it can be a separate entity in the group Transfers of risks or funds from retail bank to trading entity limited to those which maintain capital adequacy of retail bank Capital and liquidity regulations applied on a solo basis to deposit bank and trading entity	Bail-in instruments should be used in top management remuneration Review of new trading book capital requirements to determine whether non-risk-based surcharge or floor on risk weights necessary Loan-to-value and Loan-to-income ratios should be added to macro-prudential toolkit
<b>French/German proposals</b>	Proprietary trading; ownership of hedge funds, private equity (similar to Volcker rule) Separation occurs only for level of activities above some threshold	Yes	German trading entity must be legally, economically and organizationally independent	

## 2.2 OBJECTIFS ET COUTS POTENTIELS DES REFORMES STRUCTURELLES

Quels sont les avantages et inconvénients de chacune des propositions de réformes structurelles ? Les avantages peuvent être évalués en fonction des objectifs visés par les réformes. L'on peut en citer au moins cinq pour les réformes structurelles, qui sont mis en évidence, à des degrés plus ou moins importants, dans les différents pays qui ont avancé des propositions :

### **Objectifs des réformes structurelles**

- (1) *Éliminer la subvention implicite de la garantie des dépôts pour les activités de banque d'investissement*
- (2) *Améliorer la résolvabilité de défaillance bancaire en réduisant la complexité*
- (3) *Réduire l'effet de contagion des activités risquées à la banque de détail*
- (4) *Réduire la prise de risque bancaire*
- (5) *Réduire les risques d'une faillite bancaire pour les contribuables*

Les coûts sociaux potentiels et les effets involontaires possibles des réformes structurelles sont notamment les suivants :

### **Coûts et effets involontaires des réformes structurelles**

- (1) *Réduction des avantages de la diversification*
- (2) *Réduction des services financiers aux entreprises/PME*
- (3) *Séparation incomplète des activités parce que la banque de dépôts parvient à poursuivre subrepticement des activités interdites*

Les tableaux A1 et A2 de l'annexe 1 évaluent chaque proposition de réforme structurelle quant à chaque objectif et coût potentiel. L'analyse de ces tableaux donne lieu à plusieurs observations d'ordre général. Tout d'abord, plus l'ensemble des activités de négociation retirées des banques de dépôts est vaste, plus grand est le potentiel de réduction de la complexité et d'amélioration de la résolvabilité des banques de dépôts. Dans le même temps, plus l'ensemble des activités de négociation retirées est large, plus les services fournis aux entreprises et aux PME risquent d'en souffrir. Parmi les propositions existantes, la réforme Vickers sépare l'ensemble le plus large d'activités sur les marchés de valeurs mobilières, n'autorisant les banques de détail à conserver des activités de négociation qu'à des fins de couverture et de gestion des risques. En revanche, la règle Volcker sépare uniquement les activités de négociation pour compte propre, et maintient les activités de tenue de marché aux bilans des banques de dépôts. Comme les opérations de tenue de marché présentent souvent des caractéristiques comparables à celles de la négociation pour compte propre, l'on peut se demander si, en retirant uniquement la négociation pour compte propre des banques de dépôts, l'on permettra de réduire leur complexité. Cela étant, il est aussi moins probable que la règle Volcker ait un impact négatif significatif sur l'économie réelle.

Des arguments similaires peuvent être avancés quant au risque de contagion des activités de négociation à risques aux services bancaires classiques. L'on pourrait s'attendre à ce que la réforme Vickers et la proposition Liikanen soient plus efficaces à cet égard que la règle Volcker, puisque la règle Volcker maintient les activités de tenue de marché aux bilans des banques. En même temps, la contagion et la résolvabilité sont également fonction des interconnexions existant entre les établissements financiers. Dès lors, pour les propositions du type Vickers et Liikanen qui séparent un ensemble plus large d'activités, mais qui permettent que les activités séparées soient exercées par une entité du groupe, la nature et la complexité des expositions intragroupes et le degré d'indépendance opérationnelle de la banque de dépôt seront cruciaux pour déterminer dans quelle mesure la résolvabilité s'en trouve améliorée et le risque de contagion atténué. En l'absence de limites d'exposition intragroupe strictes et d'autonomie opérationnelle dans le chef de la banque de dépôt, il n'est pas certain que ces objectifs seront atteints. À cet égard, la réforme Vickers semble imposer des limites plus strictes sur les expositions intragroupes que ne le fait la proposition Liikanen. En outre, la proposition Vickers impose une exigence d'autonomie en matière de fonctionnement et de gouvernance à la banque de dépôts. Ces mesures visent à atténuer le risque de contagion entre les

entités au sein du groupe. De toute évidence, l'efficacité de la règle Volcker en matière de réduction de l'effet de contagion ne dépend pas de l'imposition de limites intragroupes.

Une dernière considération en matière de contagion est que pour les propositions qui permettent aux activités séparées de rester au sein du groupe, la contagion peut se produire entre entités du groupe par la voie du risque de réputation, même en l'absence d'expositions intragroupes significatives entre la banque de dépôt et l'entité de négociation. Les réformes structurelles du type Volcker qui n'autorisent pas l'exercice des activités séparées au sein du groupe ne sont quant à elles pas vulnérables à cette forme de contagion.

Une observation connexe est que les propositions qui interdisent l'exercice des activités séparées au sein du groupe seront plus susceptibles de parvenir à éliminer la subvention implicite de la garantie des dépôts pour les activités sur les marchés de valeurs mobilières, dans la mesure où le financement des dépôts ne peut pas être utilisé, même indirectement, par des transferts intragroupes pour financer les activités de négociation. Toutefois, ces propositions peuvent être plus susceptibles de réduire les avantages de la diversification et de nuire aux PME, celles-ci pouvant éprouver plus de difficultés que les grandes entreprises à accéder aux services de banques d'investissement indépendantes. Cette dernière préoccupation existe néanmoins dans une certaine mesure même lorsque les activités de négociation peuvent toujours être exercées par une entité du groupe, et cela explique la recommandation de la commission Liikanen de ne séparer les activités de négociation qu'à partir d'un certain seuil. L'idée est de fixer le seuil suffisamment haut pour que les banques de dépôts puissent continuer à exercer le niveau d'activité de négociation nécessaire pour fournir des services financiers aux PME.

Les tableaux de l'annexe 1 suggèrent que chacune des propositions de réformes structurelles implique des défis majeurs sur le plan de la mise en œuvre, même si les défis spécifiques des propositions respectives diffèrent. Pour la règle Volcker et les propositions française et allemande, le défi clé consistera à distinguer avec précision la négociation pour compte propre des activités de tenue de marché. Comme on l'a déjà noté, les transactions de tenue de marché présentent des caractéristiques comparables aux transactions effectuées à des fins de négociation pour compte propre, et la distinction entre les deux se résume souvent à l'intention de l'opérateur. Formuler des règles simples qui délimitent suffisamment ces activités et qui ne présentent pas d'échappatoires importantes a constitué un véritable défi pour les États-Unis, qui ont initialement proposé un texte réglementaire de plus de 125 pages pour l'application de la règle Volcker, texte qui est actuellement en cours de simplification.

Pour les propositions Vickers et Liikanen (ainsi que pour les propositions allemande et française), la principale difficulté de mise en œuvre sera de garantir que les dépôts bancaires soient suffisamment indépendants de l'entité de négociation, de sorte que la contagion des activités de négociation risquées aux banques de dépôts soit effectivement atténuée et que la résolvabilité soit améliorée. Il est également difficile de déterminer dans quelle mesure la réputation peut jouer un rôle en pratique et, par conséquent, de savoir si les autorités pourraient permettre que l'entité de négociation d'un groupe fasse faillite sans mettre en péril la survie de la banque de dépôt.

Un autre défi pour toutes les propositions de réformes structurelles sera de garantir que les banques de dépôts n'exercent pas de négociation pour compte propre sous le couvert d'opérations de couverture ou de gestion des risques. 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 6,2 milliards de dollars de pertes du portefeuille de négociation rapportés par JP Morgan en 2012 ont été réalisées au sein de son Chief Investment Office, une unité chargée d'exercer des fonctions de trésorerie pour l'établissement.

### **3. REDRESSEMENT ET RESOLUTION**

Depuis la crise de 2007-2008, l'élaboration de plans de redressement et de résolution (PRR) est devenue l'une des priorités des autorités de contrôle à travers le monde, avec la formulation de PRR

pour les banques d'importance systémique mondiale (G-SIB) coordonnée au niveau du G20 par le Conseil de stabilité financière. 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 en ne faisant pas d'hypothèse d'intervention extraordinaire de la banque centrale ou d'aide de l'État à la lumière d'un certain nombre de scénarios de crises potentiels.

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 la défaillance l'établissement financier, tout en garantissant la continuité de ses fonctions critiques 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 son rapport intérimaire, la Banque nationale de Belgique annonçait qu'elle avait lancé un projet-pilote de plan de redressement avec une banque d'importance systémique nationale (D-SIB). L'une des recommandations du rapport intérimaire était d'étendre cet exercice à toutes les banques d'importance systémique nationale en Belgique.

***Recommandation 1 (Mesure 1 du rapport intérimaire) Exiger la formulation de plans de redressement et de résolution des défaillances pour toutes les banques d'importance systémique nationale.***

Depuis la publication de son rapport intérimaire, la BNB a effectivement finalisé des projets-pilotes de plan de redressement avec deux banques. Elle a maintenant lancé le processus d'élaboration et d'évaluation de plans de redressement pour chaque D-SIB belge. À cet égard, l'une des recommandations du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) réalisé par le FMI pour la Belgique en 2012 était d'instaurer une obligation légale d'élaboration de PRR pour tous les établissements d'importance systémique.

Bien que la BNB se concentre actuellement sur les plans de redressement pour les D-SIB, nous nous attendons néanmoins à ce qu'à terme, l'ensemble des banques belges soient tenues d'élaborer de tels plans. Au niveau européen, la Commission européenne a publié un projet de directive en matière de redressement des banques et de résolution de leurs défaillances (BRR) qui obligera tous les établissements de crédit à mettre au point un plan de redressement. Ce projet de directive est actuellement en cours de négociation au Conseil européen et au Parlement européen. Au niveau belge, la BNB a élaboré un projet de loi, à la demande du gouvernement belge et en prévision de la directive européenne BRR, rendant l'élaboration de PRR obligatoire pour tous les établissements de crédit belges. Le projet de loi est actuellement en discussion, et la BNB en recommande l'adoption en temps opportun. De toute évidence, cette loi concrétiserait la recommandation du PESF du FMI en matière de cadre juridique pour les plans de redressement et de résolution.

Comme l'indiquait le rapport intérimaire de la BNB, l'une des conditions essentielles pour que les plans de résolution des défaillances parviennent à améliorer la résolvabilité de la défaillance de grands établissements complexes est que les autorités nationales possèdent les instruments et pouvoirs nécessaires à la résolution ordonnée d'une telle défaillance. Le projet de directive européenne BRR devrait contribuer à harmoniser les pouvoirs des autorités compétentes dans les différents pays, non seulement en matière de résolution des banques, mais également en ce qui concerne la préparation aux crises et les politiques d'intervention précoce.

En ce qui concerne la résolution des banques, deux lois belges adoptées en juin 2010 habilite les autorités belges à utiliser la plupart des instruments de résolution spécifiés dans la directive BRR. La BNB a recommandé dans son rapport intérimaire que ces lois soient toutefois améliorées.



**Recommandation 2** (mesure 2 du rapport intérimaire) : Améliorer l'efficacité de la loi de 2010 complétant les mesures de redressement applicables, entre autres, aux établissements de crédit 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.

La BNB recommande que ce cadre soit modifié en conjonction avec la transposition de la directive européenne BRR, ce qui créera un contexte juridique permettant aux recommandations contenues dans la mesure 2 d'être plus facilement mises en œuvre. La BNB recommande que le gouvernement entame la transposition de la BRR dès que les dispositions de cette directive auront été convenues à l'échelon européen.

Les plans de redressement et de résolution des banques d'importance systémique (SIB) représentent l'un des éléments de l'ordre du jour des réformes internationales qui avaient été établi dans le sillage de la crise de 2007-2008 afin d'améliorer la résolvabilité d'une défaillance éventuelle d'un SIB. Les plans de résolution, de même que les évaluations de résolvabilité des banques que les autorités devront entreprendre en association avec les plans de résolution, sont destinés à garantir aux gouvernements l'existence d'options autres que le renflouement par les autorités publiques afin de remédier le cas d'une SIB en difficulté. Les plans de résolution et les évaluations de résolvabilité représentent des approches prospectives en matière de résolvabilité bancaire. La mesure 3 du rapport intérimaire de la BNB reflétait également une telle approche.

**Recommandation 3** (mesure 3 du rapport intérimaire) : Dans le contexte d'un contrôle accru des D-SIB, appliquer une définition étendue des décisions stratégiques des D-SIB qui inclue tout changement dans les opérations ou activités de la banque susceptible d'avoir une incidence sur sa résolvabilité.

La BNB a mis ce principe en pratique. Toutes les décisions qui pourraient avoir un impact sur la résolvabilité d'une D-SIB sont considérées par la BNB comme des décisions stratégiques ; par conséquent, les D-SIB doivent soumettre les décisions de ce type à la BNB pour approbation préalable. La BNB prend en compte l'incidence de la décision sur la résolvabilité de la banque dans la détermination de sa réponse à la proposition.

Les expositions intragroupes sont par ailleurs susceptibles de faire obstacle à la résolvabilité d'une défaillance bancaire, et, de surcroît, 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. Comme le faisait observer le rapport intérimaire de la BNB, une crise bancaire ou une période de stress financier dans un pays peuvent être transmis d'un établissement financier de ce pays à des entités sœur, parente ou à des filiales dans d'autres juridictions en raison de l'incapacité à rembourser de fonds empruntés, d'une demande accrue de liquidité ou de capital à ces entités, ou de l'exercice d'accords de financement contingents ou de garanties.

Alors que la Belgique a limité à 100 % des fonds propres les expositions intragroupes des filiales opérant en Belgique sur leurs établissements mère ou sœurs, le rapport intérimaire de la BNB proposait d'élargir le champ d'application de ces limites. Il s'agissait de la motivation de la mesure 4 du rapport intérimaire.

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

Depuis la publication du rapport intérimaire, des mesures ont été prises au niveau européen pour établir la BCE comme superviseur bancaire européen unique. La mise en service du mécanisme de contrôle unique (SSM) est prévue pour la mi-2014. Une fois le SSM opérationnel, la BCE sera l'autorité de contrôle habilitée à prendre les décisions en matière de limites d'expositions intragroupes. En outre, comme l'établissement de crédit mère et ses filiales transfrontalières auront un contrôleur unique, la question des expositions intragroupes deviendra peut-être moins importante.

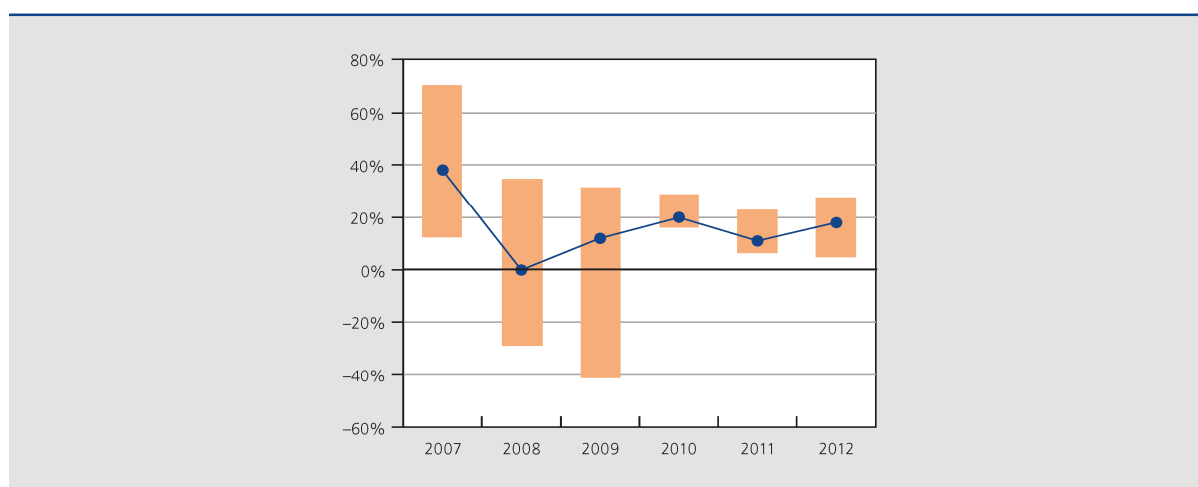
Dans le même temps, la taille et les caractéristiques des expositions intragroupes peuvent influencer la résolubilité d'une banque. Dans le cadre de la réalisation d'évaluations de résolubilité et de l'élaboration de plans de résolution pour les banques belges, la BNB prendra en compte tous les obstacles potentiels à la résolubilité découlant d'expositions intragroupes importantes et requerra des banques de procéder aux ajustements nécessaires pour éliminer ces obstacles s'ils sont significatifs.

#### **4. ACTIVITES DE NEGOCIATION**

L'ordre du jour des réformes internationales adopté dans le sillage de la crise de 2007-2008, qui comporte des exigences en fonds propres accrues pour les activités de négociation des banques, ainsi que de nouvelles règles en matière de liquidité, devraient, selon les attentes, réduire le volume d'activités de négociation des banques, de même que leur détention de valeurs mobilières illiquides. D'autres développements suscités par la crise, tels que les plans de restructuration bancaire négociés avec la Commission européenne à la suite de l'octroi d'aides d'État, ont également incité les banques à prendre cette voie. Ces plans de restructuration ont encouragé les banques à se recentrer sur leurs activités de base. Plus généralement, le processus de désendettement déjà entamé par les banques a probablement entraîné également une réduction des activités de négociation.

La figure 2 montre la part moyenne du revenu de négociation dans le revenu d'exploitation total pour les quatre principales banques belges sur la période 2007-2012. Le graphique révèle que cette part a diminué au cours des dernières années, passant de quelque 40 % en 2007 à environ 20 % au cours des années plus récentes<sup>4</sup>.

**FIGURE 2** PART DES REVENUS DE « NÉGOCIATION »<sup>(1)</sup> PAR RAPPORT AU REVENU TOTAL D'EXPLOITATION POUR LES QUATRE PREMIÈRES BANQUES BELGES (T3 2007 – T4 2012)



(1) Par revenus de « négociation », l'on entend les éléments suivants : intérêts nets, dividendes, et plus- et moins-values sur des actifs et passifs détenus à des fins de transaction, frais et commissions au titre de l'émission de valeurs mobilières et d'ordres de transferts, compensation et règlement, trust et fiducie, et opérations de financement structuré.

Bien que les réformes en cours et les derniers développements aient produit une réduction souhaitable des activités de négociation dans le chef des banques belges depuis 2007, il importe

<sup>4</sup> Il importe de noter que la distinction entre les revenus de « négociation » et les autres revenus dans la figure 2 ne correspond pas à la distinction entre le revenu d'intérêts net et les revenus autres que d'intérêts habituellement utilisée dans la littérature universitaire et les documents de politique. En raison du niveau de détail fourni dans les données de reporting des autorités de contrôle, nous sommes capables d'aller au delà de la distinction générale entre revenus d'intérêts et revenus autres que d'intérêts, et identifier les éléments du revenu bancaire qui sont liés aux activités de banque commerciale par rapport aux autres activités.

néanmoins de mettre en place des mesures pour garantir que ces activités ne reviennent pas à des niveaux excessifs à l'avenir. C'est ce qui motivait la mesure 5 du rapport intérimaire de la BNB.

**Recommandation 4** (mesure 5 du rapport intérimaire) : *Appliquer des surcharges en fonds propres du deuxième pilier de manière ciblée aux activités de négociation des banques, au delà d'un certain seuil, afin de décourager les établissements de crédit de s'engager dans ce type d'activités et de garantir que ces activités ne constitueront pas un obstacle sérieux à la résolvabilité des banques.*

Dans l'esprit de cette recommandation, et à la demande du gouvernement, la BNB a déjà développé une mesure des activités de négociation des banques dans la détermination du montant à payer par les banques sous la forme de la contribution à la stabilité financière (CSF). Le montant dû par un établissement de crédit au titre de la CSF est proportionnel au volume bilantaire des actifs issus d'activités de négociation (cf. infra).

Nous décrivons plus loin, en section 4.1, les indicateurs à utiliser pour une surcharge en fonds propres à appliquer aux activités de négociation dépassant un seuil défini. Nous motivons par ailleurs le montant de la surcharge. En outre, puisque les activités de négociation pour compte propre représentent une composante des activités de négociation de la banque qui est clairement indésirable, nous avançons, en section 4.2, une nouvelle recommandation portant sur la séparation de la catégorie plus restreinte des activités de négociation pour compte propre si elles dépassent un certain seuil.

Nous considérons ces deux mesures comme complémentaires. D'une part, comme les activités de négociation – et ce qu'elles soient exercées pour compte de la banque ou au bénéfice de clients – sont de manière générale particulièrement risquées, la surcharge devrait décourager les banques d'entreprendre des activités de négociation de manière excessive. D'autre part, même sous le seuil envisagé, hors surcharge donc, la négociation pour compte propre ne devrait pas représenter une proportion significative du niveau d'activité de négociation. Il convient dès lors de formuler une mesure visant spécifiquement la négociation pour compte propre.

Néanmoins, il est important de souligner que, si nous avons l'intention de mettre en œuvre les mesures proposées en l'absence de réformes bancaires structurelles à l'échelle européenne, nous les modifierons, le cas échéant, pour les mettre en conformité avec toute réforme bancaire structurelle qui serait adoptée à l'échelon européen.

#### 4.1 SURCHARGES EN FONDS PROPRES POUR LES ACTIVITES DE NEGOCIATION

Avant la crise, un certain nombre d'activités de négociation des banques belges représentaient des volumes excessifs. Bien que les banques aient réduit leurs activités de négociation depuis la crise, l'objectif de la surcharge est de dissuader les banques de procéder à des volumes déraisonnables d'opérations de négociation ou de retourner aux niveaux observés avant la crise. Ces principes ont guidé la détermination des indicateurs et des seuils discutés ci-dessous.

La réglementation bancaire établit une distinction entre le portefeuille bancaire (*banking book*) et le portefeuille de négociation (*trading book*) des banques. Ce dernier contient ce que l'on qualifie normalement d'activités de négociation. Selon le cadre de Bâle et le règlement européen en matière de fonds propres (CRR, pour *Capital Requirements Regulation*), qui applique ce cadre à l'Europe, le portefeuille de négociation devrait comprendre « toutes les positions sur instruments financiers et matières premières détenues par un établissement à des fins de négociation ou dans le but de couvrir d'autres éléments du portefeuille de négociation ». Selon les termes du CRR (Article 4, point 86), il y a lieu d'inclure dans les positions détenues à des fins de transaction tout ce qui suit : les positions pour compte propre et les positions liées aux activités pour le compte de la clientèle et aux activités de teneur de marché ; les positions destinées à une revente à court terme ; les positions visant à tirer profit de différences à court terme réelles ou attendues entre prix de vente et d'achat ou d'autres variations de prix ou de taux d'intérêt. Typiquement, ces positions du portefeuille de négociation portent sur des titres négociables, tels que des obligations et des actions, des positions de titrisation, et des produits dérivés tels que *swaps* et *futures*.

En ce qui concerne la détermination de la surcharge en fonds propres pour les activités de négociation, plusieurs questions doivent être abordées, et notamment celle-ci : (1) l'application de la surcharge devrait-elle s'opérer en fonction d'indicateurs de l'activité de négociation fondés sur le risque ou non ? (2) quel devrait être le seuil d'application de la surcharge ? et (3) quel devrait être le niveau de la surcharge ? Nous examinons ces questions une par une.

#### *4.1.1 Indicateurs de l'activité de négociation fondés ou non sur les risques*

Pour les raisons décrites ci-dessous, nous recourrons, pour déterminer si une surcharge en fonds propres devrait être appliquée à un établissement de crédit, à deux indicateurs : l'un non fondé sur les risques et l'autre qui l'est. Si la banque franchit le seuil de l'un ou de l'autre, elle sera soumise à une surcharge.

*Indicateur non fondé sur les risques.* Si, à notre connaissance, aucun pays n'a encore imposé une surcharge en fonds propres sur les activités de négociation, l'instauration d'une surcharge non fondée sur les risques fait partie des recommandations du groupe Liikanen, parallèlement à la recommandation de séparation des activités de négociation au delà d'un certain seuil. En ce qui concerne ce dernier point, ainsi que la méthode pour déterminer le seuil au delà duquel la négociation pour compte propre et les activités de tenue de marché doivent être séparées des banques de dépôts, le groupe Liikanen propose une procédure en deux étapes. Les banques dont les actifs dans les rubriques comptables IFRS « Détenus à des fins de transaction » ou « Disponibles à la vente » dépassent soit le seuil de 15-25 % de l'actif total, soit le montant de 100 milliards d'euros, passeraient à la deuxième étape. Celle-ci consisterait pour les autorités de contrôle à déterminer si les activités « séparables » dépassent un certain seuil. Si c'est le cas, la banque serait tenue de loger ces activités dans une autre entité juridique.

Concernant la recommandation d'une surcharge en fonds propres pour les activités de négociation, le rapport Liikanen note que les exigences en fonds propres fondées sur les risques qui reposent sur des modèles peuvent souffrir d'erreurs de mesure et du risque de modèle. L'une des approches suggérées pour remédier ces lacunes potentielles est d'imposer une surcharge en fonds propres non fondée sur les risques en sus des exigences en fonds propres fondées sur les risques. Cette surcharge pourrait servir de filet de sécurité par rapport aux exigences de fonds propres pour risque de marché qui s'avéreraient trop faibles en raison du risque de modèle ou du risque de mesure. Elle pourrait par ailleurs contribuer à réduire le niveau de l'effet de levier.

Dans le même esprit, la BNB utilisera un indicateur non fondé sur le risque comme premier indicateur pour la surcharge en fonds propres. Cet indicateur est basé sur les postes du bilan, à l'instar du rapport Liikanen et de manière comparable à la règle utilisée pour déterminer la contribution de stabilité financière due par les banques. Sur le plan de la motivation de cette approche, nous notons que les actifs (ou passifs tels que les positions courtes) qui sont détenus à des fins de revente à court terme ou lorsqu'il y a des antécédents de prise de bénéfice à court terme doivent être classés dans la rubrique comptable IFRS « Détenus à des fins de transaction » (DFT). Cette description laisse à penser que les actifs DFT (plus les positions courtes sur des passifs DFT) par rapport à l'actif total constitueraient une bonne mesure de l'activité de négociation des banques. Malheureusement, tel n'est pas le cas, parce que les règles comptables IFRS exigent que la plupart des dérivés soient classés dans la catégorie des DFT, même si les dérivés visés sont utilisés pour couvrir des expositions bancaires au bilan des établissements de crédit. Inclure l'ensemble de la catégorie des DFT reviendrait à surestimer les activités de négociation des banques.

Ceci incite à penser que l'indicateur des actifs DFT moins les dérivés dans la catégorie des actifs DFT constituerait une mesure plus « pure » des actifs de négociation des banques. Toutefois, une telle mesure reviendrait cette fois à sous-estimer l'ampleur des activités de négociation des banques, puisque certains des dérivés de la catégorie DFT sont liés aux activités de négociation. Un indicateur correct des activités de négociation requerrait donc que les dérivés utilisés à des fins de couverture des expositions du portefeuille bancaire soient déduits de la valeur des actifs de la catégorie DFT.

Le tableau 2 présente les données en la matière pour les quatre principales banques belges. Elles illustrent les changements intervenus depuis le début de 2008 pour les quatre plus grandes banques sur le plan de l'actif total, des actifs DFT, et de la part d'actifs DFT représentés par des produits dérivés<sup>5</sup>. Le total de l'actif et les actifs DFT ont tous deux affichés une moyenne à la baisse depuis la crise, et la diminution a été plus franche pour les actifs DFT. Le tableau fait apparaître que les actifs de négociation qui ne sont pas des produits dérivés représentaient une proportion significative du total des actifs des banques au début de 2008, mais que cette proportion s'est nettement amenuisée au cours des années qui ont suivi. Les produits dérivés représentent aujourd'hui une proportion élevée d'actifs DFT.

**TABLEAU 2** DONNÉES RELATIVES AUX ACTIVITÉS DE NÉGOCIATION POUR LES QUATRE PLUS GRANDES BANQUES  
(T1 2008 T4 2012)

	T4 2012	T4 2010	T1 2008
Total des actifs (en millions d'euros)	857 080	1 003 164	1 535 394
Actifs DFT (en millions d'euros)	125 561	171 065	264 775
Actifs DFT/Total des actifs (en %)	14,6	17,1	17,2
Produits dérivés en % des actifs DFT	82,7	70,3	34,6
Produits dérivés/Total des actifs (en %)	12,1	12,0	6,0

À la lumière des observations qui précèdent, nous proposons que la mesure « activités de négociation » utilisée pour l'indicateur non fondé sur les risques se compose des actifs DFT plus les positions courtes en passifs DFT moins un certain pourcentage des dérivés DFT. La mesure spécifique des activités de négociation est décrite en détail à l'annexe 2.

L'indicateur non fondé sur les risques sera appliqué comme suit :

**Indicateur 1** : « *Activités de négociation* » / *Total des actifs* > % seuil du total des actifs

L'annexe 2 présente une fourchette de valeurs possibles pour le seuil des actifs totaux.

*Indicateur fondé sur les risques.* Un inconvénient d'une mesure de l'activité de négociation non fondée sur les risques est qu'une telle mesure ne reflète pas le niveau de risque de l'activité. Dès lors, en plus de l'indicateur non fondé sur le risque ou l'activité de négociation, nous proposons également de faire usage d'un indicateur du risque fondé sur les exigences en fonds propres pour le risque de marché par rapport au total des exigences en fonds propres. Les exigences en fonds propres réglementaires pour le risque de marché sont des exigences en fonds propres liées aux expositions des banques dans leurs portefeuilles de négociation.

L'indicateur fondé sur les risques représente mieux le risque des activités de négociation des banques. Toutefois, comme il a été noté plus haut, un inconvénient potentiel des indicateurs fondés sur les risques est qu'ils peuvent être faussés par des erreurs de mesure, être sujet à un risque de modèle ou présenter des difficultés de comparaison entre les banques recourant à l'approche standard de Bâle et les établissements appliquant des modèles internes pour calculer les exigences en fonds propres. L'indicateur non fondé sur les risques peut compléter l'indicateur fondé sur le risque

<sup>5</sup> Les données du tableau sont fournis par le système de reporting prudentiel FINREP. Q1 2008 est la date la plus ancienne pour laquelle des données fiables ont été communiquées sur les exigences en fonds propres de Bâle II, par conséquent, ce sont les premières données utilisées pour toutes les données du tableau.

et lui servir simultanément de filet de sécurité. Ceci est comparable à la justification de l'instauration d'un ratio d'endettement dans le cadre de Bâle III pour servir de filet de sécurité aux exigences en fonds propres fondées sur les risques.

Les modalités de l'indicateur fondé sur les risques sont les suivantes : l'établissement sera soumis à une surcharge en fonds propres si :

**Indicateur 2 :** *Exigences en fonds propres pour le risque de marché > % seuil exigences en fonds propres totales*

Cette modalité est examinée plus en détail à l'annexe 2, qui propose également une fourchette de valeurs possibles pour le seuil.

#### 4.1.2 Détermination du montant de la surcharge en fonds propres

La surcharge sur les activités de négociation sera appliquée aux activités dépassant les valeurs seuils des indicateurs. Comme l'objectif de la surcharge est de décourager les banques d'étendre leurs activités de négociation au delà des seuils, le montant de la surcharge est destiné à avoir un effet dissuasif. La surcharge liée à chaque indicateur est décrite ci-dessous. Si une banque dépasse les seuils des deux indicateurs de surcharge, c'est la surcharge la plus élevée des deux qui sera appliquée.

La surcharge liée à chaque indicateur sera déterminée comme suit.

##### Surcharge liée à l'Indicateur 1 :

La surcharge sera égale à 50 % du volume des activités de négociation au delà du seuil défini par l'indicateur 1.

##### Surcharge liée à l'Indicateur 2 :

Comme cet indicateur est fondé sur les risques, il est mesuré en exigences en fonds propres. La surcharge sera égale au montant par lequel les exigences en fonds propres pour le risque de marché dépassent la valeur du seuil liés à l'indicateur 2.

Si le rapport intérimaire de la BNB recommandait que la surcharge en fonds propres pour les activités de négociation s'applique dans le deuxième pilier du cadre de Bâle, des évolutions récentes remettent en question la faisabilité de cette voie. Plus précisément, des mesures ont été prises au niveau européen, depuis la publication du rapport intérimaire, pour établir la BCE comme superviseur bancaire européen unique, et la mise en service du mécanisme de contrôle unique (SSM) est prévue pour la mi-2014. Une fois le SSM opérationnel, la BCE sera l'autorité habilitée à prendre les décisions concernant les exigences en fonds propres dans le deuxième pilier pour la plupart des banques. L'existence d'une autorité de contrôle européenne unique risque de compliquer l'imposition, par un pays en particulier, d'une surcharge en fonds propres pour les activités de négociation.

En plus de l'élaboration en cours du SSM, une nouvelle directive européenne sur les exigences en fonds propres, la « CRD IV », a été finalisée depuis la publication du rapport intérimaire de la BNB. La CRD IV va par ailleurs imposer des contraintes en matière de capacité des autorités nationales d'imposer des politiques telles que la surcharge en fonds propres proposée ici. La CRD IV, combinée au règlement sur les exigences en fonds propres correspondant (CRR), autorise les autorités nationales à imposer un « coussin » de fonds propres pour les risques systémiques allant jusqu'à 3 % des actifs pondérés par les risques en vue d'atténuer les risques de nature non cyclique. Afin d'appliquer ce coussin pour risque systémique, les autorités doivent identifier et expliquer à la Commission européenne, à l'Autorité bancaire européenne et au Comité européen du risque systémique le risque systémique spécifique qui fait l'objet de leurs préoccupations, puis justifier la surcharge en indiquant comment l'on peut escompter qu'elle réduise efficacement le risque. La surcharge en fonds propres imposée sur les activités de négociation des banques belges ne s'appliquera qu'au delà d'un certain seuil, et il est probable que les seules banques qui y seront

soumises seront des banques dont la taille ou l'interconnexion avec d'autres banques belges leur vaille d'être considérées comme banques d'importance systémique nationale (D-SIB). Il peut donc s'avérer possible de soutenir, sur cette base, que la surcharge porte sur un risque systémique, en ce qu'elle réduit la prise de risques excessive par les D-SIB.

Au cas où ces arguments ne seraient pas acceptés, la BNB examinera d'autres instruments permettant d'imposer la surcharge. Nous croyons que cela sera possible, compte tenu en particulier de l'alignement de la surcharge sur les recommandations émises pour l'Europe par le groupe Liikanen.

#### 4.2 SEPARATION DES ACTIVITES DE NEGOCIATION POUR COMPTE PROPRE AU DELA D'UN CERTAIN SEUIL

Comme nous l'avons noté plus haut, si nous estimons qu'une surcharge en fonds propres pour les activités de négociation au delà d'un certain seuil peut dissuader les banques de se livrer à un niveau excessif d'activités de négociation, il est par ailleurs souhaitable de garantir que la négociation pour compte propre ne représente pas une proportion significative des activités de négociation en deçà de ce seuil, dans la mesure où les activités de négociation pour compte propre ne sont pas souhaitables pour une banque de dépôts. La BNB estime qu'il est dès lors indéniablement bénéfique d'exiger de séparer des banques de dépôts les activités de négociation pour compte propre dépassant un certain seuil. Il serait admis que les activités ainsi séparées soient exercées par une entité du groupe qui ne recueillerait pas de dépôts, avec des limites strictes imposées pour les expositions intragroupes entre la banque de dépôts et l'entité de négociation.

Nous formulons dès lors la recommandation suivante :

***Recommandation 5*** : *Les banques de dépôts ne devraient pas être autorisées à exercer des activités de négociation pour compte propre au delà d'un certain seuil de fonds propres. Lorsque les activités de négociation pour compte propre dépassent ce seuil, elles devraient être transférées à une autre entité du groupe, spécialisée en négociation, interdite de collecte de dépôts, et soumise à des limites strictes en matière d'expositions intragroupes par rapport à la banque de dépôts.*

Comme nous l'avons exposé en 2<sup>e</sup> partie, certaines des propositions actuelles de réformes bancaires structurelles séparent des banques de dépôts les activités de négociation pour compte propre, parfois à partir d'un certain seuil. Le principal argument en faveur d'une telle approche est que, comme la négociation pour compte propre est par définition entreprise pour le compte propre de la banque, ces activités risquées n'apportent pas de bénéfice manifeste à l'économie réelle. Séparer ces activités des banques de dépôts ne mettrait donc pas en péril la capacité des banques d'offrir les services financiers nécessaires à leurs clients, et en particulier aux PME. Le principal argument contre l'imposition d'une exigence de séparation limitée aux opérations pour compte propre, par opposition à un ensemble plus large d'activités de négociation, est qu'il est souvent difficile de distinguer les opérations pour compte propre des opérations effectuées dans le cadre de la fourniture de services financiers à la clientèle. Ainsi, dans la pratique, une exigence de séparation imposée aux seules activités de négociation pour compte propre pourrait ne pas capter l'ensemble des opérations pour compte propre de la banque, et l'éventail d'activités séparées des banques de dépôts s'avérerait trop étroit.

En ce qui concerne le risque que l'exigence de séparation puisse ne pas aboutir à la séparation de l'ensemble des activités de négociation pour compte propre des banques belges, ces activités de négociation pour compte propre qui ne seraient pas captées seraient néanmoins soumises à la surcharge en fonds propres pénalisante sur les activités de négociation si elles dépassent le seuil prévu par la surcharge, ce qui devrait inciter fortement les banques à éviter de s'engager dans ces activités.

Comme c'est le cas pour d'autres pays qui ont proposé de séparer les activités de négociation pour compte propre des banques de dépôts, la BNB devra formuler une définition de la négociation pour compte propre. Dans l'élaboration de la méthodologie visant à identifier les activités de négociation

pour compte propre, la BNB étudiera sérieusement l'idée que toute activité de négociation pour laquelle l'établissement de crédit ne peut pas prouver que l'activité n'est *pas* de la négociation pour compte propre devrait être considérée comme activité de négociation pour compte propre pour l'application de l'exigence de séparation.

## **5. L'ÉPARGNE EN BELGIQUE**

Le rapport intérimaire de la BNB notait qu'un point important dans le contexte des réformes bancaires structurelles était le rôle significatif (notamment en raison d'avantages fiscaux) de l'intermédiation bancaire pour le volume notable d'épargne des ménages belges, dont une partie est recyclée en dehors du territoire belge. Le rapport recommandait de rendre la subvention de l'épargne plus neutre par rapport au type d'instrument.

*Mesure 6 du rapport intérimaire : 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.*

En Belgique, les différents secteurs de l'économie pris conjointement - ménages, entreprises et administrations publiques - ont systématiquement généré un excédent financier positif depuis 1986, leur revenu total ayant dépassé leurs dépenses pratiquement chaque année. Il en a résulté une accumulation de prêts nets de l'économie belge au reste du monde, et dès lors la constitution d'un volume considérable d'actifs financiers nets. À la fin de 2012, la valeur de marché des actifs financiers nets de l'économie belge était estimée à 16 % du PIB, pour des dettes financières nettes dans la zone euro de 15 % du PIB. Une ventilation sectorielle des actifs financiers révèle que la position en actifs nets de la Belgique peut être attribuée intégralement aux ménages, dont les actifs financiers nets, qui atteignaient 214 % du PIB à la fin 2012, sont les plus élevés de tous les ménages de l'UE et font plus que compenser les importants passifs nets des pouvoirs publics belges et des entreprises (non financières).

Le comportement d'épargne dans une économie, en particulier pour les ménages, est typiquement influencé par les caractéristiques structurelles et institutionnelles ainsi que par des facteurs liés aux cycles économiques et financiers. À cet égard, la littérature économique suggère que le niveau élevé de l'épargne des ménages belges pourrait résulter d'un niveau élevé de revenu par habitant, de la nécessité de compléter les régimes légaux de retraite attendus dans le contexte d'incertitude créé par le vieillissement de la population, et de possibles effets ricardiens issus du niveau élevé de la dette publique, qui aurait tendance à peser sur les attentes en matière de revenus disponibles futurs. Des facteurs conjoncturels, conduisant à une accumulation de l'épargne de précaution, semblent également jouer un rôle, en particulier dans la conjoncture actuelle. L'impact des autres facteurs cycliques, tels que les prix du logement et les taux d'intérêt, est généralement considéré par la littérature comme étant plus ambigu.

L'on peut s'attendre à ce que les facteurs structurels et cycliques aient un impact non seulement sur le niveau de l'épargne, mais également sur la composition du portefeuille d'actifs d'épargne. Dans le contexte actuel d'incertitude macroéconomique accrue et de faibles rendements sur la plupart des instruments, les ménages ont eu tendance à favoriser les actifs liquides et sûrs. La composition du portefeuille d'épargne est peut-être également influencée par le traitement fiscal (différencié) des actifs financiers, qui pourrait générer des effets de substitution, en particulier dans une classe d'actifs similaires.

En Belgique, l'acquisition d'actifs financiers par les ménages au cours de la dernière décennie a largement pris la forme de produits d'investissement indirects offerts par le secteur financier, comme les comptes d'épargne (réglementés) et les contrats d'assurance. Depuis 1999, sur une acquisition totale d'actifs financiers par les ménages de 330 milliards d'euros, les dépôts et devises s'élevaient à 160 milliards d'euros et les contrats d'assurance représentaient 179 milliards d'euros. En termes nets, l'on a donc enregistré un faible flux sortant pour l'ensemble des autres catégories d'actifs, y compris les instruments de placement plus directs. Depuis la fin de 2008, les deux tiers environ de l'épargne nouvelle sont allés aux dépôts d'épargne réglementés, en partie en raison également de la baisse du



volume des autres dépôts (dépôts à terme). Le montant de l'épargne réglementée détenue par les ménages a augmenté de plus de 50 % et s'élève à 218 milliards d'euros à la fin de 2012.

Cette préférence des ménages belges pour les instruments à faible risque et en particulier pour les dépôts d'épargne réglementés, en dépit des faibles rendements de ces produits, s'explique probablement par l'aversion pour le risque et par la préférence accrue pour la liquidité, en raison de l'environnement économique incertain. Les dépôts d'épargne réglementés semblent constituer l'instrument privilégié de cette épargne de précaution, ce qui ne doit pas surprendre si l'on tient compte tenu de leur liquidité et de la couverture en garantie des dépôts jusqu'à 100 000 euros. L'avantage fiscal actuel accordé aux dépôts d'épargne réglementés en renforce probablement l'attrait, soit directement par l'effet des prix relatifs, soit indirectement pour des motifs d'évasion fiscale (par exemple par la voie de compagnies financières ou de comptes d'épargne réglementés multiples détenus auprès de plusieurs banques).

Le taux élevé de l'épargne nette des ménages belges et la proportion significative investie en dépôts d'épargne bancaire créent une source importante de financement pour les banques belges, qui s'élevait à 218 milliards d'euros à la fin de 2012. Cette épargne représente près des deux tiers du financement total de 335 milliards d'euros récolté par les banques belges auprès des ménages, ce financement représentant à son tour 31 % du passif total des banques belges. Bien qu'une partie du financement bancaire par les ménages soit réacheminé vers les ménages par la voie des emprunts hypothécaires, le financement net positif des banques par les ménages alimente d'autres secteurs domestiques (entreprises et pouvoirs publics), ainsi que des banques étrangères. L'encadré qui suit expose cet aspect en détail.

### Bilans du secteur bancaire belge

Le tableau 3 présente les données tirées des comptes financiers quant aux contributions nettes des différents secteurs au bilan agrégé du secteur bancaire belge.

**TABLEAU 3** BILAN ABRÉGÉ DES IFM BELGES: CONTREPARTIES SECTORIELLES  
(en milliards d'euros à la fin de 2012)

	Passif	Actif	Actif net
<b>Total</b> .....	1 069	1 065	-4
Secteurs domestiques .....	641	580	-62
Ménages .....	335	111	-224
Sociétés non financières .....	85	108	24
Établissements financiers non bancaires .....	93	155	62
Administrations publiques .....	18	94	76
Banques .....	111	111	0
Secteurs étrangers .....	428	486	58
Secteur non bancaire .....	271	213	-58
Banques .....	158	273	115

Source: BNB (comptes financiers nationaux). La différence entre le total du passif et de l'actif résulte de différences dans l'évaluation et la couverture des instruments dans les comptes financiers nationaux par rapport aux normes comptables IAS/IFRS pour les bilans des banques.

Les 115 milliards d'euros de créances interbancaires nettes des banques belges sur leurs homologues étrangers qui se dégagent du tableau 4 sont calculés sur une base territoriale, et comprennent donc un grand nombre de transactions intragroupes. Bien que les données issues des comptes financiers ne permettent pas d'établir de distinction entre les transactions intragroupes et les autres transactions interbancaires, les statistiques bancaires internationales de la BRI (*BIS locational*

*statistics*), qui sont également compilées sur une base territoriale, fournissent des renseignements utiles à cet égard. Ces statistiques révèlent que 61 milliards d'euros, soit un peu plus de 50 % des créances interbancaires nettes belges, sont en fait des créances intragroupes.

À première vue, le tableau 4 semble indiquer que plus de la moitié des 224 milliards d'euros recueillis auprès des ménages sont utilisées par les banques belges pour accumuler des actifs nets auprès de banques étrangères (115 milliards d'euros), dont plus de la moitié sur une base intragroupe. Cette représentation simplifiée doit toutefois être mise en perspective, et ce pour plusieurs raisons :

- Les positions intragroupes transfrontalières nettes du secteur financier belge ont fortement varié au fil du temps. Au troisième trimestre de 2008, pendant la crise, le financement intragroupe transfrontalier fourni par les banques belges s'élevait à 161 milliards d'euros. Depuis lors, il s'est contracté à 61 milliards d'euros. Parmi les facteurs qui ont contribué à cette réduction des flux transfrontaliers figurent principalement : la sortie de Fortis Bank Nederland du périmètre de consolidation de Fortis Banque, et, partant, la fin des flux intragroupes qui y étaient liés ; la nationalisation de Belfius Banque, suivie de la requalification de ses expositions, autrefois intragroupes par rapport à Dexia SA, comme financement interbancaire ; et enfin l'instauration, à la fin de 2012, de la réglementation BNB stipulant que les expositions non garanties de filiales belges sur leur société mère ou d'autres filiales étrangères du groupe ne pouvaient dépasser le montant de leurs fonds propres réglementaires.
- La position agrégée pour l'ensemble du secteur bancaire belge cache des modèles d'affaires bancaires très différents. Ainsi, Deutsche Bank Belgique et Rabobank Belgique sont des succursales de banques étrangères qui recueillent des fonds de détail en Belgique pour les transférer à leurs sociétés mères, tandis que KBC Bank a son siège en Belgique, d'où l'établissement de crédit fait suivre le financement vers des filiales et des succursales spécialisées étrangères qui n'ont pas accès à leurs propres sources de financement de détail (ou autres). La filiale belge de la Bank of New York Mellon, qui est spécialisée dans les services de garde et de gestion d'actifs, ne recueille pas ou guère de « dépôts de détail » mais s'avère cependant lever des fonds importants à Bruxelles pour les transférer à d'autres entités du groupe ;
- Plus structurellement, les positions nettes illustrées par le tableau 4 ne reflètent pas toujours la nature économique des opérations sous-jacentes. Ainsi, le montant du crédit fourni aux ménages par les banques belges est plus élevé que les 111 milliards d'euros recensés par le tableau, mais une partie de ce crédit a été transférée par le jeu de titrisations à des structures spécifiques (*special purpose vehicles* ou SPV). En conséquence, ce crédit est recensé comme un ensemble de créances sur des sociétés financières non-bancaires domestiques. De même, certains groupes bancaires internationaux, tels qu'ING ou BNPP, transfèrent une partie de leurs actifs ou activités à leurs filiales belges, chargées de les gérer et de les financer. Dans le tableau 4, cela se traduit par des actifs dans le secteur non bancaire étranger. L'augmentation de ces transferts d'actifs estompe l'information qui peut être déduite du tableau 4.

L'importante contribution des ménages aux dépôts d'épargne, bien que probablement déterminée dans une large mesure par des facteurs conjoncturels et structurels, a peut-être été encouragée également par la poursuite du traitement fiscal favorable accordé aux dépôts d'épargne. Il est donc pertinent de considérer le coût et l'incidence économiques potentiels de ces incitations fiscales sur la stabilité financière, par exemple en recettes publiques non perçues ou en distorsions dans l'allocation de l'épargne. Cette question est d'autant plus pertinente que la Cour européenne de justice a récemment statué contre l'exonération fiscale belge accordée aux dépôts d'épargne, au motif que la limitation de l'exonération aux revenus de l'épargne recueillis uniquement par les établissements de crédit belges était discriminatoire.

Sur le plan économique, le traitement fiscal différencié des instruments d'épargne ne pourrait se justifier qu'en invoquant des défaillances du marché entraînant des conséquences potentiellement

importantes, soit pour l'économie réelle, soit pour la stabilité financière. L'examen des justifications possibles ne conduit pas à considérer qu'il y a un argument économique fort pour offrir des incitants fiscaux spéciaux aux dépôts d'épargne belges sur la base d'une défaillance du marché. L'on pourrait justifier un traitement fiscal favorable par l'opportunité de renforcer l'épargne dans son ensemble. Toutefois, hormis le fait qu'il est difficile de déterminer le niveau d'équilibre approprié de l'épargne dans l'économie, les preuves empiriques suggèrent que des augmentations limitées du rendement de certains instruments d'épargne spécifiques (du type de celles qui pourraient résulter du traitement fiscal actuel) réorganisent la répartition de l'épargne entre les différents instruments mais n'augmentent pas sensiblement le niveau général de l'épargne.

L'on pourrait encore défendre l'incitant fiscal en pointant une défaillance du marché en matière de répartition de l'épargne sur un nombre limité d'instruments, en raison d'informations inadéquates ou d'une éducation financière imparfaite, éléments susceptibles d'induire dans le chef des épargnants une allocation non optimale ou insuffisamment diversifiée de leur patrimoine. Cependant, les incitants fiscaux n'apportent pas de solution à ces problématiques, et il serait plus aisé de remédier à la défaillance du marché par une meilleure information et une transparence accrue, ainsi que par l'information et la protection des consommateurs.

En ce qui concerne le crédit à l'économie réelle, une défaillance du marché potentielle pourrait se produire si certaines catégories d'emprunteurs étaient confrontées à un accès plus difficile aux moyens de financement en raison de facteurs non liés à leur solvabilité. L'on pourrait avancer que des facteurs tels que les asymétries d'information, les économies d'échelle et les préoccupations en matière de liquidité, pourraient être à l'origine d'une telle défaillance du marché pour les PME, qui ont moins facilement accès aux marchés financiers que les grandes entreprises et dépendent dès lors fortement du crédit bancaire. Stimuler des formes plus directes d'investissement (par exemple les obligations de sociétés, les prêts groupés aux PME, l'émission d'actions) plutôt que les dépôts d'épargne, pourrait constituer un moyen de lutter contre une telle défaillance du marché et pourrait également renforcer la diversification des sources de financement accessibles aux PME.

S'il semble n'y avoir aucune justification économique convaincante pour maintenir une exonération fiscale à l'égard des dépôts d'épargne bancaires, il faut cependant garder à l'esprit que sa suppression pourrait avoir un impact sur les banques. Cela signifie que toute abrogation de l'exonération, ou son extension à d'autres instruments, devrait être mise en œuvre progressivement.

Les dépôts d'épargne et les dépôts à vue représentent une source de financement relativement stable pour les banques, et une part considérable de ces dépôts est utilisée pour financer des actifs à long terme tels que les prêts hypothécaires. La relative stabilité de ces dépôts est également reconnue dans les normes et orientations réglementaires internationales. Ainsi, le ratio de couverture de liquidité nouvellement instauré dans le cadre de Bâle III suppose des taux moins élevés de flux sortants pour les dépôts à vue, les livrets d'épargne et (en partie) les dépôts à terme recueillis auprès de la clientèle de détail en périodes de crise, par rapport aux taux estimés pour d'autres formes de financement à court terme. Le cadre de Bâle reconnaît également que les dépôts de détail constituent un financement stable dans le cadre du calcul du ratio structurel de liquidité à long terme (*net stable funding ratio* ou NSFR).

La réglementation bancaire en matière de gestion du risque de taux d'intérêt permet également aux banques de tenir compte, pour l'épargne au jour le jour et les dépôts à vue, d'une durée supérieure à l'échéance contractuelle nulle. La raison en est qu'en pratique, une large part de ces dépôts reste longtemps en compte, et que les sorties et entrées se compensent au moins en partie, en dépit du fait que la rémunération de ces dépôts n'a pas de lien direct avec les variations des taux d'intérêt du marché.

Pourtant, si l'épargne (et les dépôts à vue) de détail jouent un rôle important dans la gestion des risques de liquidité et de taux d'intérêt des banques, ils ne sont pas les seuls instruments disponibles à cette fin. Les banques peuvent également émettre des emprunts à long terme (par exemple à plus d'un an). En outre, si l'exonération fiscale belge sur les dépôts d'épargne réglementés était supprimée, les banques pourraient tout de même proposer des dépôts d'épargne réglementés qui, tout en ne

bénéficiant plus de l'exonération fiscale, seraient garantis par le régime de garantie des dépôts pour un montant allant jusqu'à 100 000 euros. Enfin, les banques peuvent également recourir aux *swaps* de taux d'intérêt pour gérer le risque de taux d'intérêt.

Cela étant, il convient de garder à l'esprit que les solutions alternatives sont généralement plus coûteuses pour les banques. Bien que l'impact attendu sur la rentabilité bancaire d'une abrogation de l'exonération fiscale pour l'épargne serait probablement limitée en raison de la compression actuelle des revenus d'intérêts des banques sur les dépôts d'épargne de détail, sur fond de taux d'intérêt actuellement peu élevés sur le marché, l'impact n'en serait pas pour autant négligeable, en particulier à un moment où les banques s'appuient sur leurs bénéfices non distribués pour rassembler les fonds propres supplémentaires requis par le cadre de Bâle III.

Ces observations nous amènent à formuler les recommandations suivantes.

***Recommandation 6 :*** *Toute extension à d'autres instruments de l'exonération fiscale des revenus des dépôts d'épargne devrait aussi s'appliquer aux instruments assortis d'échéances longues, afin d'alléger les contraintes sur le financement à long terme des entreprises et des PME en particulier, et de promouvoir l'épargne à long terme.*

***Recommandation 7 :*** *Toute suppression de l'exonération fiscale pour les revenus de dépôts d'épargne devrait s'appliquer progressivement sur une période suffisamment longue, afin de minimiser les perturbations pour les établissements financiers et le système financier.*

## **6. POLITIQUES DE PROTECTION DES DEPOSANTS**

Les mesures proposées par le rapport intérimaire de la BNB visent à améliorer la résolvabilité bancaire et à limiter la contagion des activités de négociation à risque vers les activités bancaires plus classiques. L'une des motivations principales de l'amélioration de la résolvabilité bancaire consiste à protéger les contribuables, en permettant aux banques défailtantes d'être restructurées ou démantelées avec succès sans aide financière des pouvoirs publics. Dans le même esprit, les politiques visant à protéger les déposants ont fait l'objet de discussions récentes dans différents forums internationaux. Elles visent à accroître la probabilité que les actifs présents aux bilans des banques soient suffisants pour couvrir les passifs liés aux dépôts garantis en cas de faillite d'un établissement, afin de réduire le recours éventuel aux systèmes de garantie des dépôts. Par ailleurs, les politiques qui offrent un certain degré de protection aux déposants non assurés peuvent contribuer à améliorer la résolvabilité bancaire, en limitant les retraits massifs à l'annonce d'une situation fragile.

L'une des préoccupations récemment exprimées par les autorités financières est la possibilité que les volumes croissants d'actifs grevés (c'est-à-dire mis en gage) dans les bilans des banques ne permettent plus de maintenir une marge raisonnable d'actifs non grevés disponibles pour couvrir les dépôts bancaires dans l'éventualité d'une faillite<sup>6</sup>. L'un des grands facteurs susceptibles de contribuer à la croissance de ces actifs grevés aux bilans des banques est le renforcement de la demande de financement garanti, due à l'incertitude ambiante accrue et à l'aversion au risque qui règne actuellement parmi les investisseurs. Un autre facteur réside dans l'incidence de certaines réformes réglementaires, dont les normes révisées en matière d'exigences de marge initiale pour les opérations sur dérivés de gré à gré, et l'instauration du ratio de couverture de liquidité dans le cadre de Bâle III, de nature à amplifier la quantité de garanties nécessaires aux banques pour se conformer à la réglementation.

Il existe plusieurs types de politiques propres à protéger les déposants. On peut les classer notamment en fonction de leur influence sur l'actif ou le passif du bilan. Les politiques qui agissent sur l'actif du bilan ont généralement pour objectif de limiter directement le taux d'actifs grevés. C'est le cas par exemple des limites à l'émission d'obligations garanties (les actifs « cantonnés » présents au bilan de la banque étant utilisés pour rembourser les détenteurs d'obligations garanties ou *covered bonds*)

---

<sup>6</sup> Les actifs grevés peuvent être définis comme des actifs qui ont été donnés en gage dans le cadre de transactions garanties et qui ne sont dès lors plus utilisables pour honorer les créances non garanties en cas de faillite.

ou les limites plus générales en matière d'actifs grevés. C'est également le cas du régime des dépôts « couverts », qui prévoit que certains actifs sont « cantonnés » au remboursement éventuel des dépôts en cas de résolution d'une défaillance bancaire ou de liquidation de l'établissement de crédit.

Les régimes de protection des déposants qui agissent sur le passif du bilan opèrent souvent par modification de l'ordre de priorité des déposants par rapport aux autres créanciers non garantis en cas de résolution bancaire ou de liquidation. En clair, il s'agit d'accorder aux déposants un rang supérieur à celui qui serait normalement le leur dans la hiérarchie des créanciers, c'est-à-dire de les faire passer avant d'autres créanciers non garantis<sup>7</sup>. Ce type de politique englobe les mesures suivantes : régime de préférence aux déposants, qui exonère les déposants de toute participation au renflouement interne ou leur accorde le statut de créanciers de premier rang<sup>8</sup>. Les régimes de préférence aux déposants font remonter les déposants dans la hiérarchie des créanciers en cas de résolution ou de liquidation. Les déposants se voient ainsi accorder un rang supérieur aux autres créanciers non garantis dans l'ordre de remboursement. Notons qu'un régime de renflouement interne qui accorde la priorité absolue aux déposants en matière de remboursement équivaut à un régime de préférence aux déposants.

Une autre politique qui opère sur le passif du bilan consiste à modifier le prix de l'assurance des dépôts, par exemple en faisant évoluer les primes en fonction du niveau d'actifs grevés de la banque. Cette politique est motivée par le constat que des niveaux plus élevés d'actifs grevés au bilan d'une banque diminue d'autant la quantité d'actifs disponibles pour couvrir les dépôts en cas de faillite, et donc augmente la probabilité que le système de garantie des dépôts doive intervenir pour couvrir les dépôts.

En matière de politique de protection des déposants, la Belgique impose actuellement une limite sur les obligations sécurisées (*covered bonds*) de 8 % du total des actifs. Toutefois, les obligations sécurisées ne constituent pas la seule source d'actifs grevés. Il est donc intéressant de déterminer le montant des actifs présents aux bilans des banques belges qui seraient disponibles pour couvrir les dépôts en cas de défaillance bancaire. Si l'on ne dispose pas directement de données très précises quant aux actifs grevés et aux dépôts non assurés, des calculs approximatifs suggèrent toutefois qu'à la fin de 2012, les quatre principales banques belges comptaient en moyenne 27 % d'actifs grevés, 35 % de leur passif total en dépôts de détail et d'épargne, et 13 % de leur actif total en produits dérivés. Les produits dérivés ne pouvant être affectés à la couverture de dépôts en cas de défaillance bancaire, l'estimation des actifs disponibles pour couvrir les dépôts peut s'obtenir en soustrayant le montant des produits dérivés de la valeur des actifs non grevés. Appliqué au bilan agrégé des quatre plus grandes banques, ce calcul indique que la part d'actifs disponibles pour couvrir les dépôts était de 60 % à la fin de 2012, ce qui aurait été suffisant pour couvrir les dépôts. L'importance de la marge entre actifs disponibles et dépôts varie toutefois en fonction de l'établissement.

Il faut souligner que la coexistence de stratégies multiples peut produire des effets comparables à ceux d'une autre politique. Par exemple, la combinaison d'une règle de préférence aux déposants avec une limite générale imposée en matière d'actifs grevés peut produire des effets comparables à ceux d'une politique de couverture des dépôts mais s'avérer plus facile à mettre en œuvre.

L'un des éléments à mettre dans la balance quant aux choix des politiques de protection des déposants est la nécessité de protéger ceux-ci sans pour autant perturber les marchés de financement non garanti. Si la protection des déposants s'opère trop aux dépens d'autres créanciers non garantis, ces derniers pourraient réagir en retirant une part de leur financement ou en substituant

---

<sup>7</sup> La hiérarchie habituelle des créanciers en cas de faillite est la suivante : dépenses encourues par le curateur de la faillite ; remboursement des créanciers garantis ; remboursement du personnel de l'établissement ; remboursement des créances au titre des obligations fiscales à l'égard des pouvoirs publics, remboursement des créanciers non garantis de rang supérieur ; remboursement des créanciers non garantis subordonnés.

<sup>8</sup> La politique de *bail-in* permet de déprécier ou de transformer en actions les créances de certains créanciers non garantis en cas de défaillance ou lorsqu'une procédure de résolution est entamée.

à du financement non garanti des fonds appelés à être couverts par la garantie. Il pourrait en résulter un gonflement inopportun du volume d'actifs grevés au bilan de l'établissement de crédit.

À cet égard, les politiques de limites aux émissions d'obligations sécurisées ou de restrictions générales en matière d'actifs grevés protègent les déposants et les autres créanciers non garantis de manière proportionnelle. Les règles de préférence aux déposants et les règles de renflouement interne qui font passer les déposants au premier rang des créanciers leur accordent un privilège par rapport aux autres créanciers non garantis. Lier les primes d'assurance des dépôts aux taux d'actifs grevés des actifs de la banque augmente le coût pour les banques du financement par les dépôts et peut être considéré comme une sorte de compensation au fonds de garantie des dépôts pour le fait que les dépôts garantis sont trop peu sensibles aux augmentations du taux d'actifs grevés de la banque.

Le débat quant au rôle des politiques de renflouement interne et de protection des déposants ne manque actuellement pas d'occuper les esprits en Europe, en particulier dans le contexte de la directive BRR. Les avis sont partagés, parmi les États membres, sur une série de questions, et notamment quant à savoir si les dépôts éligibles mais non assurés devraient être inclus dans le champ d'application des dispositions du renflouement interne<sup>9</sup>, et si une règle de préférence aux déposants doit trouver à s'appliquer. Sur ce dernier point, la question subsidiaire est de savoir si une règle de préférence aux déposants devrait couvrir les dépôts non assurés éligibles en sus des dépôts assurés<sup>10</sup>. La dernière question en discussion consiste à déterminer s'il faudrait imposer aux banques une exigence minimale en matière de passifs éligibles au renflouement interne.

La BNB est d'avis que les recommandations suivantes permettraient un compromis adéquat entre la protection des déposants et le souci d'éviter de perturber les marchés de financement non garanti.

***Recommandation 8 :*** *Conférer un droit de préférence aux déposants qui couvre les dépôts éligibles mais non assurés en sus des dépôts assurés.*

Cette recommandation est par ailleurs conforme à une recommandation du PESF réalisé par le FMI pour la Belgique en 2012, à savoir que les pouvoirs publics belges envisagent d'appliquer une règle de préférence aux déposants.

***Recommandation 9 :*** *Imposer une exigence minimale en matière d'émission par les banques de fonds propres et passifs à long terme éligibles au renflouement interne.*

Ces recommandations garantiraient que si l'on décide d'inclure les dépôts éligibles non assurés dans le cadre d'un renflouement interne, il y aurait peu de risques que ces dépôts doivent effectivement contribuer au renflouement interne, dans la mesure où il faudrait d'abord que tous les autres déposants non assurés soient remboursés, et où les banques détiendraient déjà un minimum de passifs à long terme (hors dépôts) éligibles pour le renflouement. En outre, le principe consistant à ne léser aucune catégorie de créanciers, qui garantit qu'aucun créancier ne subira, du fait de la procédure de résolution de la défaillance, des pertes supérieures à ce qui aurait été le cas dans l'hypothèse d'une procédure de liquidation, devrait fournir une garantie supplémentaire que les déposants non assurés ne seront pas indûment pénalisés dans le cadre d'une procédure de résolution bancaire.

## **7. CONCLUSION**

Le présent rapport s'appuie sur l'analyse présentée dans le rapport intérimaire de la BNB sur les réformes bancaires structurelles en Belgique.

---

<sup>9</sup> Les dépôts éligibles sont définis comme l'ensemble des dépôts qui ne sont pas exclus du système de garantie des dépôts. Les dépôts non assurés représentent l'ensemble des dépôts éligibles dépassant le montant de la limite de garantie des dépôts, soit 100 000 euros.

<sup>10</sup> Une règle de préférence aux déposants a pour effet de faire passer le système de garantie des dépôts au premier rang en matière de remboursement, ce qui limite le montant des remboursements auxquels il faudra effectivement procéder.

Les objectifs visés par les réformes bancaires structurelles sont multiples et constituent autant de défis. Il s'agit notamment de mettre fin à la subvention implicite de la garantie des dépôts pour les activités de négociation, d'améliorer la résolvabilité bancaire en réduisant la complexité, d'atténuer le risque de contagion au départ des activités de négociation risquées vers la banque de détail, de réduire la prise de risques bancaires, et de limiter les risques potentiels pour les contribuables en cas de défaillance bancaire. Par ailleurs, comme le souligne l'analyse exposée dans le présent rapport, la séparation des activités pose des difficultés de mise en œuvre, quelle que soit la réforme structurelle envisagée dans le cadre des propositions actuelles, et il en résulte une incertitude quant à la possibilité d'atteindre les objectifs visés. Ceci plaide en faveur d'une approche qui dépasse l'adoption d'une mesure unique se limitant à retirer des banques de dépôts un sous-ensemble d'activités de négociation.

De ce fait, la BNB a fondé son approche sur une vision large de la problématique pour parvenir aux recommandations de politiques qu'elle formule dans le présent rapport. Ces recommandations élargissent le champ des mesures proposées dans le rapport intérimaire et couvrent les domaines suivants : cadre de redressement et de résolution ; activités de négociation pour compte propre ; épargne des ménages ; et protection des déposants. Nous soutenons que cet éventail de propositions crée des « lignes de défense multiples » pour faire face au défi que constitue la mise en œuvre des objectifs évoqués dans le cadre des réformes structurelles. Certaines des recommandations présentées dans le présent rapport font écho aux propositions exposées dans le rapport intérimaire ; d'autres sont nouvelles.

Compte tenu des objectifs multiples des réformes bancaires structurelles et des défis qu'elles posent sur le plan de la mise en œuvre, il est important de mettre en place un large éventail de politiques, afin de minimiser le risque que les objectifs des réformes bancaires structurelles ne soient pas atteints. Les recommandations 1 à 3 ainsi que 8 et 9 du présent rapport sont conformes aux propositions de directives européennes, ou même les anticipent. Les recommandations 6 et 7 concernent un problème inhérent à la Belgique mais qui pourrait indirectement contribuer à une augmentation de la taille des banques. Enfin, les recommandations 4 et 5 sont au cœur des préoccupations qui motivent les réformes structurelles. Ce vaste éventail de politiques devrait contribuer à atteindre les objectifs fixés par ces réformes, et sensiblement renforcer la stabilité financière en Belgique.

### Bibliographie

Stiroh, K. (2004). Diversification in banking: Is noninterest income the answer?, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 36(5): 853-882.

Stiroh, K. (2006). A portfolio view of banking with interest and noninterest activities, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 38(5):1351-1361.

Trésor britannique (2011). The government response to the Independent Commission on Banking.



## Annexe 1

TABLEAU A1 CAPACITÉ DES PROPOSITIONS DE RÉFORMES STRUCTURELLES D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS ESCOMPTÉS				
Objectif	Volcker	Propositions françaises / allemandes	Liikanen	Vickers
<b>Supprimer la subvention implicite de la garantie des dépôts pour les activités à risque</b>	L'interdiction de la négociation pour compte propre contribue à éliminer le risque de subvention implicite de la garantie des dépôts pour certaines activités risquées. Toutefois, les activités de tenue de marché risquées restent autorisées dans le chef de la banque de dépôts.	Séparation des activités « à la Volcker », mais les activités scindées restent autorisées au sein du groupe. La subvention implicite de la garantie des dépôts risque de ne pas être éliminée pour les activités séparées, à moins que les expositions intragroupes entre banque de dépôts et entité de négociation soient strictement limitées.	Ensemble d'activités risquées séparées plus large que dans le régime Volcker mais plus restreint que dans la proposition Vickers. Activités risquées toujours autorisées dans le groupe. La subvention implicite de la garantie des dépôts risque de ne pas être éliminée pour les activités séparées, à moins que les expositions intragroupes entre banque de dépôts et entité de négociation soient strictement limitées. Les limites d'expositions intragroupes existent, mais sont moins strictes que dans le régime Vickers.	Séparation d'un large pan d'activités, ce qui sépare mieux les activités à risque de la banque de dépôts que dans le régime Volcker. Mais les activités à risque restent dans le groupe. La subvention implicite de la garantie des dépôts risque de ne pas être éliminée pour les activités séparées, à moins que les expositions intragroupes entre banque de dépôts et entité de négociation soient strictement limitées. Des limites strictes d'expositions intragroupes devraient contribuer à garantir que l'entité de négociation ne bénéficie pas de la subvention implicite de la garantie des dépôts.
<b>Améliorer la résolvabilité</b>	Comme une bonne part des activités du portefeuille de négociation reste dans le groupe bancaire, cela risque de ne pas réduire la complexité ni d'améliorer la résolvabilité.	Comme une bonne part des activités du portefeuille de négociation reste dans le groupe bancaire, cela risque de ne pas réduire la complexité ni d'améliorer la résolvabilité.	Sépare plus d'activités que Volcker mais moins de Vickers. Impose par ailleurs moins de contraintes que Vickers par rapport à l'indépendance de la banque de dépôts vis-à-vis de l'entité de négociation au sein du groupe. Résolvabilité du groupe probablement meilleure que Volcker mais moins bonne que Vickers.	L'importante séparation d'activités devrait améliorer la résolvabilité de la banque de dépôts. Exigences strictes d'autonomie de la banque cernonnée au sein du groupe, mais la résolution restera plus difficile que si les activités séparées n'étaient pas autorisées.
<b>Réduire la propagation du risque à des activités moins risquées</b>	Laisse une bonne part de l'activité du portefeuille de négociation au bilan de la banque, par conséquent la contagion reste possible.	Laisse une bonne part de l'activité du portefeuille de négociation au bilan de la banque, par conséquent la contagion reste possible.	Séparation de la plupart des activités du « portefeuille de négociation ». Limites d'expositions intragroupes moins strictes que Vickers, donc risque de contagion sans doute supérieur. Risque de contagion également possible de l'entité de négociation vers la banque de dépôts via le risque de réputation.	La séparation de la plupart des activités du « portefeuille de négociation » et les limites strictes d'expositions intragroupes devraient contribuer à réduire la contagion. Mais risque de contagion de l'entité de négociation vers la banque de dépôts via le risque de réputation.
<b>Réduire la prise de risques bancaires</b>	La réduction de la prise de risque dépendra du degré de risque des activités de tenue de marché laissées dans la banque de dépôts.	La réduction de la prise de risque dépendra du degré de risque des activités de tenue de marché laissées dans la banque de dépôts.	Devrait contribuer à réduire la prise de risque au sein de la banque de dépôts.	Devrait contribuer à réduire la prise de risque au sein de la banque de dépôts.
<b>Réduire le recours aux contribuables</b>	Ne réduira le recours aux contribuables que dans la mesure où la suppression de la mesure propre réduit la probabilité de faillite de la banque. Toutefois, l'entité de négociation reste dans le groupe, donc risque plus important de contagion. Les autorités permettront-elles une faillite de l'entité de négociation?	Ne réduira le recours aux contribuables que dans la mesure où la suppression de la mesure propre réduit la probabilité de faillite de la banque. Toutefois, l'entité de négociation reste dans le groupe, donc risque plus important de contagion. Les autorités permettront-elles une faillite de l'entité de négociation?	La séparation de la plupart des activités du « portefeuille de négociation » devrait contribuer à réduire la probabilité d'une faillite de la banque de dépôts alimentée par l'activité de négociation. La surcharge en capital pour le portefeuille de négociation devrait contribuer à réduire la probabilité de défaut de l'entité de négociation. Mais les autorités permettront-elles une faillite de l'entité de négociation?	La probabilité relativement élevée d'amélioration de la résolvabilité, combinée à des exigences en fonds propres plus élevées pour les banques cernonnées, devrait contribuer à réduire le recours aux contribuables en cas de crise. Mais les autorités permettront-elles une faillite de l'entité de négociation?

**TABLEAU A2** COÛTS POTENTIELS ET EFFETS NON DÉSIRÉS POSSIBLES DES PROPOSITIONS DE RÉFORMES STRUCTURELLES

Coûts/conséquences involontaires	Volcker	Propositions françaises/allemandes	Liikanen	Vickers
Réduction des avantages de la diversification	Seules les activités de négociation pour compte propre (et la détention de fonds spéculatifs) sont retirées de groupe bancaire. Tenue de marché toujours autorisée au sein du groupe. Avantages de la diversification probablement intacts.	Séparation des activités « à la Volcker », mais les activités visées restent autorisées au sein du groupe. Avantages de la diversification probablement intacts.	Éventail d'activités séparées moins large que Vickers. L'accroissement des coûts pour le groupe pourraient réduire les avantages de la diversification.	Séparation d'un large pan d'activités. L'indépendance opérationnelle de la banque de dépôts et l'accroissement des coûts pour le groupe pourraient réduire les avantages de la diversification.
Services aux entreprises/PME réduits	Sépare uniquement les activités de négociation pour compte propre. Tenue de marché toujours dans la banque de dépôts. Pas de réduction des services aux PME.	Sépare uniquement les activités de négociation pour compte propre. Tenue de marché toujours dans la banque de dépôts. Pas de réduction des services aux PME.	Ne sépare la tenue de marché et la négociation pour compte propre qu'au delà d'un certain seuil. Le but est que la banque puisse continuer à fournir des services aux PME.	Séparation d'un large pan d'activités de la banque de dépôts. Les PME pourraient avoir moins facilement accès à l'entité de négociation du groupe. Si tel est le cas, les services aux PME pourraient s'en trouver réduits.
Risque que la banque de dépôts continue à exercer des activités « interdites »	La négociation pour compte propre et les activités de tenue de marché ont des caractéristiques similaires et sont donc difficiles à distinguer. Risque que cette séparation d'activités soit inefficace.	La négociation pour compte propre et les activités de tenue de marché ont des caractéristiques similaires et sont donc difficiles à distinguer. Risque que cette séparation d'activités soit inefficace.	La séparation de la négociation pour compte propre et de la tenue de marché réduit le risque que la banque de dépôts exerce des activités interdites. Mais le risque existe toujours en ce qui concerne les opérations de couverture de la banque	La séparation de la négociation pour compte propre et de la tenue de marché réduit le risque que la banque de dépôts exerce des activités interdites. Mais le risque existe toujours en ce qui concerne les opérations de couverture de la banque.
Difficultés de mise en œuvre	Difficile de distinguer la tenue de marché des activités de négociation pour compte propre.	Difficile de distinguer la tenue de marché des activités de négociation pour compte propre. Comment assurer une indépendance suffisante des banques de dépôts ?	Moins compliqué à mettre en œuvre que Vickers, car moins de restrictions pour les banques de dépôts. Comment assurer une indépendance suffisante des banques de dépôts ?	Comment définir et limiter les activités de trésorerie aux bilans des banques ? Comment assurer une véritable indépendance de banques cantonnées ?

## Annexe 2

La présente annexe expose les détails relatifs aux caractéristiques probables des deux indicateurs dans le cadre de la surcharge en fonds propres pour les activités de négociation.

### Indicateur non fondé sur les risques

Comme l'indique la section 4.1.1, les produits dérivés détenus à l'actif à des fins de transaction (catégorie DFT), ainsi que les positions courtes en passifs DFT, peuvent être considérés comme étant lié à des activités de négociation de la banque. Nous définissons dès lors les « actifs de négociation pure » (ANP) comme suit :

$$ANP = \text{Actifs DFT} - \text{Produits dérivés détenus à l'actif DFT} + \text{positions courtes en passifs DFT}$$

Comme une part des produits dérivés en catégorie DFT est liée à l'activité de négociation de la banque, ANP est une sous-estimation des activités de négociation. Simultanément, la part de produits dérivés DFT liés aux activités de négociation est généralement inférieure à 100 %, certains de ces dérivés étant utilisés pour couvrir des expositions en portefeuille bancaire. Nous incluons donc une certaine proportion de dérivés DFT dans notre indicateur.

Nous définissons les « produits dérivés DFT » comme suit :

$$\text{Produits dérivés DFT} = (\text{produits dérivés détenus à l'actif DFT} + \text{produits dérivés détenus au passif DFT})/2$$

En prenant la valeur moyenne du marché des produits dérivés DFT à l'actif et au passif du bilan, nous évitons les distorsions dues aux mouvements des prix du marché qui entraîneraient le passage d'un volume important de produits dérivés DFT de l'actif au passif du bilan, ou vice versa.

Nous pouvons maintenant définir la mesure proposée des activités de négociation :

$$\text{« Activités de négociation »} = (\text{ANP} + 80 \% \text{ des produits dérivés DFT})$$

La condition pour le déclenchement de l'indicateur non fondé sur les risques s'obtient dès lors ainsi :

**Indicateur 1** : « Activités de négociation »/Total de l'actif > 15 %-20 % de l'actif total.

Cette condition prévoit que si ANP plus 80 % des produits dérivés DFT dépasse le seuil du total des actifs, la Banque fera l'objet d'une surcharge en fonds propres sur le montant de ses activités de négociation qui dépasse le seuil. Nous estimons qu'un seuil compris entre 15 % et 20 % du total de l'actif serait suffisamment élevé pour permettre aux banques d'entreprendre des activités de négociation bénéfiques à l'économie mais suffisamment bas pour décourager les banques de se livrer à des activités de négociation de manière excessive, à l'instar des niveaux observés avant la crise.

L'indicateur 1 suppose implicitement que 80 % des produits dérivés DFT sont liés à des activités de négociation des banques, ou, de façon équivalente, que 20 % des produits dérivés DFT sont liés à la couverture des expositions en portefeuille bancaire. Si une banque peut prouver de manière appropriée qu'un pourcentage  $X < 80$  % de ses produits dérivés est lié à de la négociation (ou de façon équivalente, que  $(1-X) > 20$  % de ses dérivés sont utilisés à des fins de couverture de ses risques de portefeuille bancaire ou à des fins de tenue de marché en bons d'État), la proportion  $X$  sera substituée à 80 % dans la condition de l'indicateur 1<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Notons que cet indicateur peut être modifié à la suite de la mise en œuvre d'un nouveau régime de reporting prudentiel en 2014 qui exigera des banques qu'elles indiquent les dérivés en catégorie « détenus à des fins de transaction » qui sont utilisés à des fins de « couverture économique » et ne font pas partie du portefeuille de négociation au sens réglementaire.

### Indicateur fondé sur les risques

Comme l'indique la section 4.1, cet indicateur sera basé sur le niveau des exigences en fonds propres pour le risque de marché en proportion du total des fonds propres requis. Si les exigences en fonds propres pour le risque de marché s'appliquent à des positions du portefeuille de négociation de la banque et constituent par conséquent un bon indicateur fondé sur les risques pour les expositions en négociation, les exigences en fonds propres pour le risque de marché doivent également être calculées pour tous les risques de change, même si ce risque est encouru en raison des opérations de couverture en portefeuille bancaire. Étant donné qu'en pratique, une proportion significative des positions de change représentent des opérations de couverture d'expositions du portefeuille bancaire, nous soustrayons de notre indicateur fondé sur les risques la partie des exigences en fonds propres pour le risque de marché dues à des positions de change. La mesure des exigences en fonds propres pour le risque de marché utilisée pour l'indicateur 2 s'obtient dès lors ainsi :

*« Exigences en fonds propres pour le risque de marché » = Exigences en fonds propres totales pour le risque de marché – Exigences en fonds propres pour le risque de marché en raison de positions de change.*

La condition pour le déclenchement d'une surcharge en fonds propres selon l'indicateur fondé sur les risques s'obtient dès lors ainsi :

**Indicateur 2 :** *« Exigences en fonds propres pour le risque de marché » > 8 %-10 % des exigences en fonds propres totales*

Nous sommes d'avis qu'un seuil compris dans la fourchette de 8 % à 10 % des exigences en fonds propres totales serait approprié pour permettre aux banques d'entreprendre des activités de négociation bénéfiques tout en les décourageant de se livrer à des activités de négociation de manière excessive.

L'une des préoccupations que peut susciter cet indicateur est que certaines banques utilisent des modèles internes pour le calcul de leurs exigences en fonds propres pour le risque de marché, tandis que d'autres utilisent l'approche standard de Bâle. Les différences entre modèles et approches peuvent donner lieu à des différences dans les exigences en fonds propres pour le risque de marché pour des expositions similaires, et donc réduire le degré de comparabilité entre banques. Idéalement, il faudrait utiliser une approche identique, par exemple l'approche standard de Bâle pour toutes les banques. Dans le même esprit, l'un des développements en cours dans le cadre réglementaire de Bâle en matière de portefeuille de négociation consiste à commencer à recueillir auprès de toutes les banques les données qui seraient nécessaires pour calculer les exigences en fonds propres pour le risque du marché sur la base de l'approche standard. Il est probable qu'une fois ces données récoltées, nous redéfinirons l'indicateur 2 pour l'exprimer en exigences de fonds propres pour risque de marché à l'aune de l'approche standard. Cela garantira la comparabilité de l'indicateur fondé sur les risques pour l'ensemble des banques.

Le tableau 4 présente les valeurs moyennes de l'indicateur 1 et de l'indicateur 2 au cours du temps pour les quatre principales banques belges. Il montre que les valeurs des indicateurs ont diminué au fil du temps, reflétant la baisse des activités de négociation des banques.

**TABLEAU 4** VALEURS DES INDICATEURS 1 ET 2 POUR LES QUATRE PLUS GRANDES BANQUES  
(en %)

	T4 2012	T4 2010	T1 2008
<b>Indicateur 1 :</b> [(Actifs DFT) – (produits dérivés DFT détenus à l’actif) + positions courtes + 80 % * (produits dérivés DFT)] en % de l’actif total	12,3	15,3	21,4
<b>Indicateur 2 :</b> (Exigences en fonds propres pour risque de marché) / (Total des exigences en fonds propres)	5,2	8,8 <sup>(1)</sup>	13,9 <sup>(1)</sup>

(1) Estimation visant à refléter les règles de Bâle 2.5 pour les exigences en fonds propres pour le risque de marché.

Banque nationale de Belgique  
Société anonyme  
RPM Bruxelles – Numéro d'entreprise : 0203.201.340  
Siège social : boulevard de Berlaimont 14 – BE-1000 Bruxelles  
[www.bnb.be](http://www.bnb.be)



Éditeur responsable

Luc Coene

Gouverneur

Banque nationale de Belgique  
boulevard de Berlaimont 14 – BE-1000 Bruxelles

Personne de contact pour la publication

Mathias Dewatripont

Directeur

Tél. +32 2 221 22 99 – Fax +32 2 221 30 54  
[mathias.dewatripont@nbb.be](mailto:mathias.dewatripont@nbb.be)

© Illustrations : Banque nationale de Belgique

Couverture et mise en page : BNB AG – Prepress & Image

Publié en juillet 2013