

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2009-2010

1 APRIL 2010

Wetsvoorstel voor een steviger financiële grondslag voor de banken

(Ingediend door de heer José Daras
en mevrouw Freya Piryns)

TOELICHTING

1. Verschillende oorzaken van de crisis

Een vroegere voorzitter van een grote Belgische bank zei dat niemand deze crisis had zien aankomen. Nochtans zijn er sedert 1970 wereldwijd 124 bankcrisissen geweest, meer dan drie per jaar dus. Landen als Italië, Finland, de Verenigde Staten, Noorwegen en Zweden werden de afgelopen dertig jaren getroffen. Financiële crisissen zijn geen incidentele gebeurtenissen, maar recurrent. Wat deze crisis anders maakt dan de 123 voorgaande, is zijn omvang en ernst.

De effectisering van Amerikaanse subprimes is al uitgebreid beschreven. Aangezien heel wat banken over de hele wereld deze effecten gekocht hebben, komt de ontwaarding ervan heel hard aan. De Belgische banken hebben zo dus eigenlijk met het spaargeld van de gezinnen de aankoop van huizen in de Verenigde Staten gefinancierd in plaats van de Belgische economie. In de geglobaliseerde financiële wereld zijn alle banken onderling verbonden omdat zij fondsen lenen op de interbankaire markt en effecten kopen van andere banken (subprimes dus bijvoorbeeld). Als een bank dan in grote financiële moeilijkheden komt, staat de hele bankwereld onder druk. Daar speelt de logica van de gemondialiseerde financiën en van het vrij verkeer van kapitaal. De gevolgen kunnen verwoestend zijn.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

1^{er} AVRIL 2010

Proposition de loi visant à renforcer l'assise financière des banques

(Déposée par M. José Daras
et Mme Freya Piryns)

DÉVELOPPEMENTS

1. Les multiples causes de la crise

«Personne n'a vu venir cette crise», nous dit un ancien président d'une grande banque belge. Pourtant il y a eu 124 crises bancaires dans le monde depuis 1970, soit plus de trois par an. Des pays comme l'Italie, la Finlande, les États-Unis, la Norvège, la Suède ont été touchés au cours des trois dernières décennies. Les crises bancaires ne sont pas des événements fortuits, mais récurrents. Mais ce qui distingue cette crise des 123 précédentes, c'est son ampleur et sa brutalité.

Beaucoup d'encre a coulé pour décrire le mécanisme de la titrisation des crédits subprimes américains. Les dépréciations sur ces titres, qui ont été achetés par de nombreuses banques à travers le monde, les touchent très durement. Par ce biais des banques belges ont en réalité financé l'achat d'habitations aux États-Unis plutôt que de financer l'économie belge avec l'épargne des ménages. À l'ère de la finance globalisée, les banques sont liées les unes aux autres car elles se prêtent des fonds sur le marché interbancaire et achètent des titres émis par des consœurs (titres subprimes pour ne citer que ceux-là). Lorsqu'une banque éprouve des difficultés financières importantes, l'ensemble du système bancaire est alors mis sous pression. C'est la logique de la mondialisation de la finance, ou de la circulation sans entrave des capitaux, qui est à l'œuvre. Ses effets peuvent être dévastateurs.

De financiële mondialisering is echter alleen maar de katalysator die crisissen versnelt en vergroot. De werkelijke oorzaken liggen veel dieper. De huidige crisis is een algemene schuldencrisis die een algemene crisis in de vraag tot gevolg heeft. Uit onderstaande grafiek blijkt dat de schuldenlast van de particuliere sector (huishoudens en bedrijven) de jongste veertig jaren in de landen van de eurozone meer dan verdubbeld is.

Pourtant la mondialisation de la finance n'est que le catalyseur de la crise, elle ne fait qu'accélérer et amplifier les crises. Les causes réelles sont bien plus profondes. La crise actuelle est une crise généralisée de l'endettement qui provoque une crise généralisée de la demande. Comme le montre le graphique ci-dessous, l'endettement du secteur privé (ménages et entreprises) a plus que doublé au cours des quarante dernières années dans les pays de la zone euro.



Dat is het gevolg van de stagnering van de inkomsten van de huishoudens. De grafiek hieronder toont aan dat de werkelijke salarissen sedert 1970 in de landen van de eurozone gemiddeld langzamer zijn gestegen dan de productiviteitswinsten. Huishoudens verdienen niet genoeg meer om de producten te kopen die zij produceren, en bouwen de schulden op om hun levensstijl te behouden.

Cet endettement est la conséquence d'une stagnation des revenus des ménages. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les salaires réels ont augmenté en moyenne plus lentement que les gains de productivité depuis 1978 dans les pays de la zone euro. Les ménages ne gagnent plus assez pour acheter les produits qu'ils produisent et sont donc obligés de s'endetter pour maintenir leur train de vie.



De schuldenlast is uiteraard een probleem: het gedeelte van het inkomen dat beschikbaar is voor consumptie vermindert, door de intresten op die schulden. Uiteindelijk neemt de vraag van de huishoudens af.

L'endettement est évidemment problématique puisqu'il réduit la part du revenu disponible à la consommation (les charges d'intérêt diminuent la part du revenu disponible). À long terme la demande des ménages s'est érodée.



In alle grotere geïndustrialiseerde landen is deze aanzienlijke stijging van de schuldenlast merkbaar. De Angelsaksische landen worden nog harder getroffen omdat de relatieve en absolute verarming er veel sterker is dan op het Europese vasteland.

De hoorzittingen van de bijzondere commissie hebben nog een andere sleutelfactor van de financiële crisis blootgelegd, namelijk hebzucht. Als bankiers besmet worden met hebzucht, zijn de gevolgen nog veel groter, aangezien alle economische spelers die gevolgen dragen. Om hun rentabiliteit kunstmatig op te krikken hebben de banken overdreven veel schulden gemaakt. Zo wordt een beroep gedaan op de zogenoemde schuldhefboom. Banken hebben fondsen geleend op de kapitaalmarkt om in zeer rendabele producten te investeren. Voor die aankopen hebben zij blind vertrouwd op de ratings van de ratingbureaus. Een vroegere voorzitter van een grote Belgische bank die aan het buitenland is verpatst, vatte perfect samen hoe er tot voor kort werd gedacht in de bankwereld: «Iedereen kocht gestructureerde producten en vertrouwde blindelings op de ratingbureaus. Niemand evalueerde de producten.» Het probleem dat bijna niemand op tijd heeft aangekaart, was dat de ratingbureaus werden betaald door de uitgevers van de producten om te zeggen dat het uitstekende producten waren. Deze flagrante belangenvermenging heeft erg gewogen op de kwaliteit van deze externe evaluaties. Banken hebben schulden gemaakt om producten aan te kopen waarvan ze niet zelf het risico hebben geanalyseerd. Dit uiterst speculatieve gedrag heeft de banken aan de rand van de afgrond gebracht, en de staten zijn ter hulp moeten schieten. De Belgische banken hebben dus geld geleend aan onvermogen Amerikaanse huishoudens (naar Belgische normen mensen die op de wanbetalerslijst van de nationale bank zouden staan) in plaats van geld te lenen aan huishoudens en bedrijven in België. Die onaanvaardbare situatie mag zich absoluut niet meer herhalen.

Cette augmentation sensible de l'endettement s'observe dans tous les grands pays industrialisés. Les pays anglo-saxons sont encore plus durement touchés parce que la paupérisation relative et absolue y est encore plus forte qu'en Europe continentale.

Les auditions de la Commission spéciale ont permis d'identifier un autre facteur clé des crises financières, à savoir l'avidité. Lorsque la fièvre de l'appât du gain affecte les banquiers les conséquences sont beaucoup plus graves, car l'ensemble des acteurs économiques en subissent les conséquences. Afin d'augmenter artificiellement leur rentabilité les banques se sont endettées de manière exagérée. C'est le recours à ce que l'on nomme le levier d'endettement. Concrètement, elles ont emprunté des fonds sur les marchés de capitaux pour les investir dans des produits très rentables. Pour l'achat de ces produits financiers les banques se sont fiées aveuglément aux ratings que donnaient les agences de notation. Un ancien président d'une grande banque belge bradée à l'étranger résume parfaitement l'état d'esprit qui régnait il n'y a pas si longtemps dans le milieu de la banque: «Tout le monde a acheté des produits structurés et tout le monde se fiait aveuglément aux ratings des agences de notation. Personne ne faisait l'évaluation de ces produits.» Le problème, que personne ou presque n'a soulevé à temps, est que les agences de notation étaient payées par les émetteurs de ces produits pour dire qu'ils étaient d'excellente qualité. Ce conflit d'intérêt béant a pesé sur la qualité de ces évaluations externes. Les banques se sont endettées pour acheter des produits sans en analyser elles-mêmes le risque. Cette conduite hautement spéculative s'est avérée ruineuse pour les banques et pour les États qui ont dû les secourir. En somme, les banques belges ont prêté de l'argent à des ménages américains insolubles (selon les normes belges ces gens auraient été repris sur la liste des mauvais payeurs de la banque nationale) plutôt que de prêter de l'argent aux ménages et aux entreprises en Belgique. Une telle situation est inacceptable et ne doit en aucun cas se reproduire.

De combinatie van boekhoudregels en solvabiliteitsregels van de banken heeft de crisis nog vergroot. Zoals de directeur-generaal van een grote Belgische bank tijdens de hoorzitting van de bijzondere commissie zei: «*Les règles comptables et les normes de Bâle II ont un effet procyclique trop important. Je n'étais absolument pas demandeur de ces normes car elles augmentent la volatilité du compte de résultats.*» De banken die financiële activa bezitten (aandelen, obligaties) waarvan de waarde stijgt, boeken winsten en kunnen dividenden uitdelen, terwijl zij slechts een virtuele winst hebben geboekt (zolang zij die activa niet verkopen is de meerwaarde uitsluitend virtueel). Als de economische conjunctuur daalt en de financiële markten tegenslagen kennen, zijn de banken verplicht verliezen te boeken op hun effectenportefeuille. De Basel II-normen versterken dat procyclische karakter nog, aangezien de vereiste van eigen middelen voor de banken afhangt van de kwaliteit van de financiële producten in portefeuille zoals die gemeten wordt door de ratingbureaus. Als de financiële markten de risico's onderschatten kunnen de banken dus hun eigen middelen drastisch inkrimpen. Als de ratings daarentegen verlaagd worden (van AA naar B bijvoorbeeld) moeten de banken hun eigen middelen fors aansterken in een context waarin niemand die middelen nog wil verschaffen.

De banken verlaten dus hun basisopdracht, de financiering van projecten van particulieren en bedrijven, om zich over te geven aan speculatieve en op het eerste gezicht meer rendabele activiteiten. Nu betaalt de hele economische sector het gelag. De banken moeten de verliezen boeken op deze activa die snel hun waarde verliezen (de gedeeltelijke niet-terugbetaling van schulden op effecten doet die effecten in waarde dalen) en zich snel schuldenvrij maken. Na dit fiasco zijn de banken extreem voorzichtig geworden en hanteren zij veel strengere voorwaarden om bedrijven en gezinnen krediet te verlenen.

La combinaison des règles comptables et des règles de solvabilité des banques a également amplifié la crise. Comme le déclarait un directeur général d'une grande banque belge lors de son audition par la commission spéciale, «*les règles comptables et les normes de Bâle II ont un effet procyclique trop important. Je n'étais absolument pas demandeur de ces normes car elles augmentent la volatilité du compte de résultats.*» En effet, les banques qui détiennent des actifs financiers (actions, obligations) dont la valeur s'apprécie enregistrent des bénéfices et peuvent distribuer des dividendes, alors qu'elles n'ont réalisé qu'un bénéfice virtuel (tant qu'elles n'ont pas vendu ces actifs la plus-value n'est que virtuelle). Lorsque la conjoncture économique se dégrade et que les marchés financiers subissent des revers, les banques sont obligées d'enregistrer des moins-values sur leurs portefeuilles de titres. Les normes de Bâle II renforcent ce caractère procyclique, car l'exigence des fonds propres des banques dépend de la qualité des produits financiers en portefeuille telle que mesurée par les ratings des agences de notation. Lorsque les marchés financiers sous-estiment les risques, les banques peuvent donc réduire leurs fonds propres jusqu'à peu de chagrin. En revanche, lorsque les ratings sont revus à la baisse (dégradation d'un rating AA à B par exemple) les banques sont obligées d'augmenter fortement leurs fonds propres dans un contexte où plus personne ne veut ou ne peut apporter ces fonds nécessaires.

En somme, les banques se sont écartées de leur métier de base qui est le financement de projets de particuliers et d'entreprises pour se livrer à des activités spéculatives en apparence plus rentables. Aujourd'hui l'ensemble de l'économie en fait les frais. Les banques sont obligées d'enregistrer des pertes sur ces actifs qui perdent rapidement de la valeur (le non-remboursement partiel des dettes titrisées entraîne une réduction de valeur des titres concernés) et de se désendetter rapidement. Échaudées par cette mésaventure les banques sont devenues excessivement prudentes et durcissent les conditions d'octroi de crédit aux entreprises et aux ménages.



De gezinnen en bedrijven anticiperen ook op economische problemen en verminderen hun kredietaanvragen. In deze periode van grote onzekerheid trachten alle particuliere actoren hun schulden te verlagen en meer te sparen. De toegekende kredieten dalen dus sterk door de gelijktijdige afname van het aanbod en de vraag. Dat versterkt de crisis nog meer.

Les ménages et les entreprises anticipent aussi des difficultés économiques et réduisent leur demande de crédits. Dans cette période de grande incertitude, tous les acteurs privés tentent de se désendetter et d'épargner davantage. On voit donc une diminution assez prononcée des crédits octroyés en raison d'une baisse conjointe de l'offre et de la demande de crédits. Ce phénomène aggrave encore la crise.



De spiraal van schuldverlaging en deflatie kan wel eens catastrofale gevolgen hebben. De deflatie verhoogt de schuldenlast en maakt de schulden moeilijker af te lossen (de werkelijke voeten stijgen ook al dalen de nominale voeten, de inkomsten dalen terwijl de schulden niet verminderen). Om te vermijden dat de grote depressie van de jaren 1930 zich herhaalt, pompen de staten massaal liquide middelen in het systeem en voeren zij economische herstelplannen uit. De stijging van de schuldenlast van de staten is dus onvermijdelijk om de schuldverlaging van de particuliere actoren op te vangen.

Nous assistons donc à la naissance d'une spirale de désendettement et de déflation qui risque d'avoir des conséquences catastrophiques. La déflation augmente le poids de la dette et la rend plus difficile à rembourser (les taux réels augmentent malgré la baisse des taux nominaux, les revenus baissent alors que les dettes ne diminuent pas). Pour éviter ce scénario de la grande dépression des années 1930, les États injectent massivement des liquidités dans le système et mettent en œuvre des plans de relance économique. Une augmentation de l'endettement des États est donc inéluctable pour absorber le désendettement des acteurs privés.

2. De verantwoordelijkheid van de actoren

Het zelfregulerende financiële systeem heeft gefaald. Het regelgevend kader was niet bedoeld om het financiële systeem veiliger te maken, maar om de financiële spelers steeds grotere winsten te laten maken. In de financiële wereld wordt de verantwoordelijkheid vaak gedeeld. Banken, ratingbureaus, toezichhouders en de politiek hebben zich allemaal laten meeslepen.

2. Les responsabilités des acteurs

Le système financier autorégulé a failli. Le cadre réglementaire n'a pas été conçu pour rendre le système financier plus sûr, mais pour permettre aux acteurs financiers de faire des bénéfices toujours plus grands. Les responsabilités sont largement partagées dans le monde de la finance. Les banquiers, les agences de notation, les superviseurs et les politiques ont tous fauté.

De bankiers hebben strategieën aangenomen waarbij zij «voorrang (...) verlenen aan rendabiliteit en groei, waarbij ze wel de letter maar niet de geest van de regelgeving eerbiedigden.» (1). Zij hebben geïnvesteerd in producten zonder de risico's ervan in te schatten en het spaargeld van de gezinnen in gevaar gebracht. De banken hebben ook buitensporige schulden gemaakt om deze financiële producten aan te kopen. De gemiddelde schuldhefboom (balanstotaal/eigen middelen) over de periode 2004-2008 was 36 voor Fortis, 33 voor Dexia en 19 voor KBC. Deze hefboomen zijn absoluut overdreven, zeker voor de eerste twee gevallen. De bankleiding heeft duidelijk niet de nodige omzichtigheid aan de dag gelegd bij het leiden van een dergelijke onderneming.

Ter verdediging moet wel worden toegegeven dat hun verloning nu niet meteen aanzette tot matiging en reflectie. De bonussen en stock-options hebben de bankleiding ertoe aangezet extreme rendementen na te streven door buitensporige risico's te nemen. Het is zorgwekkend dat we vandaag moeten vaststellen dat sommige bankiers weigeren hun fouten toe te geven en zonder verpinken ruime bonussen en vertrekpremieën opstrijken terwijl de balans er rampzalig uitziet.

De privératingbureaus hebben eveneens gefaald door de financiële producten niet correct te evalueren. Een van de belangrijkste redenen is het manifeste belangenconflict waarmee zij worden geconfronteerd, aangezien zij betaald worden door de uitgevers van de financiële producten die deze ratings vragen. Deze bureaus hebben ook een nagenoeg wereldwijd monopolie aangezien zij met z'n drieën (Moody's, Fitch, Standard & Poors) 90% van de wereldmarkt in handen hebben.

De *supervisors* hebben de speculatie-orgie geen halt toegeroepen, omdat ze daar noch de wil noch de moed voor hadden. In tegenstelling tot wat zij tijdens de hoorzittingen in de commissie hebben beweerd, beschikken zij wél over de nodige middelen om banken van bepaalde excessen te weerhouden. In België heeft de CBFA tal van opdrachten en middelen om die uit te voeren. Een van de opdrachten is het toezien op de financiële situatie van de financiële instellingen (banken, verzekeringen, beleggingsinstellingen, ...). Hiertoe beschikt de CBFA over de bevoegdheid om reglementen op te stellen waarin zij de banken gedetailleerde normen kan opleggen inzake solvabiliteit, liquiditeit en beperking van het risico (2). De CBFA kan een bank verplichten meer eigen

(1) Voorlopig verslag namens de bijzondere commissie belast met het onderzoek naar de financiële en bankcrisis, 10 april 2009, blz. 32.

(2) Artikel 43, §§ 1 en 2, van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen.

Les banquiers ont adopté des stratégies privilégiant «la rentabilité et la croissance en veillant à respecter la lettre mais non l'esprit de la réglementation» (1). À cet effet, elles ont investi dans des produits sans en mesurer les conséquences et ont mis l'épargne des ménages en danger. Les banques se sont aussi endettées démesurément pour acheter ces produits financiers. Le levier d'endettement moyen (total du bilan/fonds propres) sur la période 2004-2008 était de 36 pour Fortis, 33 pour Dexia et 19 pour KBC. Ces leviers sont clairement excessifs, en particulier pour les deux premiers cas. Les dirigeants des banques n'ont clairement pas fait preuve du discernement nécessaire à la gestion d'une telle entreprise.

Pour leur défense, il faut reconnaître que leur mode de rémunération ne les incitait pas à la modération et à la réflexion. Les bonus et stock-options ont incité les patrons des banques à poursuivre des rendements excessifs en prenant des risques démesurés. Il est inquiétant de constater qu'aujourd'hui encore certains banquiers refusent d'admettre leurs fautes et empêchent sans la moindre vergogne des bonus et primes de départ plantureux, alors que leur bilan est calamiteux.

Les agences de notation privées ont également failli en n'évaluant pas correctement les produits financiers. Une des principales raisons est le conflit d'intérêt manifeste auquel elles sont confrontées, puisqu'elles sont payées par les émetteurs de produits financiers qui demandent ces notations. Ces agences jouissent également d'un quasi monopole mondial dans ce métier puisqu'à trois (Moody's, Fitch, Standard & Poors) elles représentent 90% du marché mondial.

Les superviseurs n'ont pas mis fin à cette orgie spéculative, faute de volonté et de courage. Contrairement à ce que les superviseurs ont prétendu lors des auditions de la Commission chargée d'examiner la crise financière, ils ont les moyens d'empêcher les banques de commettre certains excès. En Belgique, la CBFA a de nombreuses missions et les moyens de les exercer. Une de ces missions est de veiller à la situation financière des institutions financières (banques, assurances, organismes de placement, etc.). À cet égard, la CBFA a le pouvoir de rédiger des règlements dans lesquels elle peut fixer des normes détaillées de solvabilité, de liquidité et de limitation du risque qui s'imposent aux banques (2). La CBFA peut imposer à une banque un niveau de fonds propres plus

(1) Rapport préliminaire du collège d'experts remis à la Commission spéciale chargée d'examiner la crise financière et bancaire, 10 avril 2009, p. 32.

(2) Article 43, §§ 1 et 2, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit.

middelen te hebben (lagere hefboom) dan wat zij krachtens de regels van Basel II vaststelt (1). De passiviteit van de CBFA ten aanzien van de liquiditeit van de banken is ook treffend. De verantwoordelijke voor de interne audit van Fortis verklaarde in de bijzondere commissie dat sedert 2003 heel wat negatieve rapporten werden geschreven over het beheer van de liquiditeiten bij Fortis, die geleid hebben tot een inspectie van de CBFA in 2005. Waarom heeft de CBFA niets ondernomen om de schuldhefboom en de liquiditeitsbehoefte van de Belgische banken te beperken? Zijn zij te nauw betrokken bij de financiële instellingen door de verstrengelde carrières? Hebben we hier te maken met het «Greenspan-complex», naar de vroegere voorzitter van de *American Federal Reserve*, waarbij de regulator ervan overtuigd is dat de autoregulering van de financiën hem ontslaat van iedere ingreep?

De politici hebben de veranderingen aan het financiële systeem aangebracht die de speculanten gevraagd hebben. De akkoorden van Basel II, dus akkoorden tussen private banken over de eigen middelen, zijn gevalideerd door de Europese richtlijn CRD. De versoepeling of zelfs opheffing van de scheiding van de bankberoepen die ontstaan is na de crisis van 1929, is een ander voorbeeld (versoepeling van de regels als «*Glass-Steagall Act*»).

De Belgische regering is ook deels verantwoordelijk met haar amateuristische en overhaaste aanpak van de crisis. In tegenstelling tot wat zij beweert zijn de problemen niet plots opgedoken op 26 september 2008, maar sluimerden zij al maanden (de CBFA volgde de liquiditeitscrisis sedert augustus 2007) en was de situatie al kritiek vanaf 16 september 2008. De redding van Fortis was geknoei van begin tot einde. Terwijl buurlanden crisiswetgeving hebben goedgekeurd om sneller en efficiënter te kunnen optreden in tijden van crisis (nationalisering van een bank) en juridische procedures van aandeelhouders te voorkomen, heeft onze regering dit niet gedaan. Er bestaan nu nog steeds geen standaardprocedures voor de redding van de banken, terwijl dat wel een aanbeveling is van heel wat internationale organisaties. In plaats van waarborgen te verlenen voor de verliezen op de toxische producten van Fortis en Dexia, had de Belgische staat beter de gezonde activa en de bankdeposito's opgekocht om een of meerdere «*good banks*» op te richten. Dat zou voor de belastingbetalers veel interessanter geweest zijn, zij zijn immers totaal niet verantwoordelijk voor de huidige crisis en moeten toch de fouten van de banken financieel dragen.

(1) Artikel 43, § 3, van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen.

élevé (levier moins élevé) que celui qu'elle détermine selon les règles de Bâle II (1). Au niveau du besoin de liquidités des banques nous sommes également interpellés par la passivité de la CBFA. Le responsable de l'audit interne de Fortis a clairement déclaré à la Commission spéciale qu'une série de rapports négatifs avaient été remis depuis 2003 sur la gestion de liquidités chez Fortis et que ces rapports ont conduit à une inspection de la CBFA en 2005. Face à ces multiples constats, on est en droit de se demander pourquoi la CBFA n'a rien entrepris pour limiter le levier d'endettement et le besoin de liquidités des banques belges? Y-a-t'il une proximité trop grande avec les institutions financières en raison de la confusion des carrières? Où est-on face à ce qu'on pourrait appeler le «*complexe de Greenspan*» du nom de l'ancien Président de la réserve fédérale américaine, selon lequel le régulateur est convaincu que l'autorégulation de la finance le dispense de toute intervention?

Les politiques ont quant à eux apporté les transformations au système financier que les spéculateurs leur ont demandé. Les accords de Bâle II, qui sont des accords entre banques privées sur les exigences de fonds propres, ont été validés par la directive européenne CRD. L'assouplissement, voire la suppression, de la séparation des métiers bancaires héritée de la crise de 1929 est un autre exemple (assouplissement des règles de type «*Glass-Steagall Act*»).

Le gouvernement belge a également sa part de responsabilité en raison de sa gestion amateuriste et précipitée de la crise. Contrairement à ce qu'il prétend, les problèmes ne sont pas apparus d'un coup le 26 septembre 2008, mais étaient en gestation depuis des mois (la CBFA suivait la crise de liquidité depuis août 2007) et que la situation était déjà devenue critique depuis le 16 septembre 2008. Le sauvetage de Fortis a été un cafouillage du début à la fin. Alors que des pays voisins ont adopté des législations de crise permettant d'intervenir plus rapidement et efficacement en cas de crise (nationalisation d'une banque) et d'éviter les procédures judiciaires intentées par les actionnaires, notre gouvernement n'a rien fait de tel. Il n'y a ce jour pas de procédures standardisées pour encadrer le sauvetage de banques, alors qu'il s'agit d'une recommandation de plusieurs organisations internationales. Par ailleurs, plutôt que de garantir les pertes sur les produits toxiques de Fortis et Dexia, l'État belge aurait dû racheter les actifs sains et les dépôts des banques pour constituer une ou plusieurs «*good banks*» (bonnes banques). Cela aurait été une option plus intéressante pour les contribuables qui ne sont en rien responsables de la crise actuelle et qui doivent pourtant assumer financièrement les déboires des banques.

(1) Article 43, § 3, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit.

Het financiële systeem werkt irrationeel. In gunstige tijden hebben de financiers te veel vertrouwen en nemen zij te grote risico's. Als het economisch klimaat minder goed is, zijn zij weer te voorzichtig en te achterdochtig. Vertrouwen is, meer dan feiten, bepalend voor de beslissingen in de financiële wereld. Dat verklaart waarom bankiers activa hebben gekocht die een kat in de zak bleken. Leugens zijn alomtegenwoordig in het financiële systeem. De ratings van de ratingbureaus zijn gedaald, de balansen van de banken zijn geschaad door operaties buiten de balans, enz. Vertrouwen en leugens zijn echter geen goede combinatie. Er zijn radicale maatregelen nodig om het vertrouwen van de burger in de financiële sector en in de banken in het bijzonder, te herstellen.

3. Mogelijke veranderingen

Voor deze ernstige en wellicht ook langdurige crisis, zijn er meerdere oorzaken. De zelfregulering van de financiële markten heeft geleid tot de grootste crisis sedert de grote depressie van de jaren 30. Er zijn daadkrachtige maatregelen nodig om te voorkomen dat een dergelijke crisis zich nogmaals voordoet. Deze crisis vraagt om meerdere radicale en duurzame oplossingen. De verschillende machtsniveaus zullen dringend over deze oplossingen moeten debatteren en daarbij rekening houden met vier eenvoudige beginselen:

- betere identificatie van het risico;
- beperking van het risico;
- betere bescherming tegen het risico;
- betere *governance*;

Deze oplossingen moeten op Europees en op Belgisch niveau worden uitgedacht. De huidige crisis toont aan dat de lidstaten beter moeten samenwerken. Europa mag echter geen excuus zijn om op nationaal niveau geen maatregelen te treffen. Meer dan ooit moet het subsidiariteitsbeginsel omzichtig worden toegepast.

Dit wetsvoorstel zet de eerste stap in de richting van dit hervormingsprogramma.

4. Het Canadese voorbeeld

Het Canadese banklandschap wordt net als in België overheerst door een handvol instellingen met systemisch belang. De vergelijking met de Canadese banksector is dus zeer zinvol.

Le système financier fonctionne de manière irrationnelle. En période faste, la confiance excessive des financiers les incite à prendre des risques excessifs. En revanche, lorsque le climat économique est moins bon, les financiers se montrent excessivement prudents et méfiants. La confiance, plus que les faits, guide les décisions dans le monde de la finance. C'est ce qui explique que des banquiers aient pu acheter des actifs comme un chat dans un sac. Le mensonge est présent partout dans le système financier. Les notations des agences de notation sont biaisées, les bilans des banques sont tronqués par les opérations hors-bilan, etc. Or, la confiance et le mensonge ne font pas bon ménage. Des mesures radicales vont devoir être prises pour restaurer la confiance du public dans le secteur financier et les banques en particulier.

3. Les pistes de changement

Comme nous pouvons le constater, de multiples facteurs sont à l'origine de cette crise qui est extrêmement grave et qui sera vraisemblablement longue. L'autorégulation des marchés financiers a conduit au plus grand cataclysme depuis la grande dépression des années 30. Des mesures volontaristes vont devoir être adoptées pour empêcher qu'une telle crise ne se reproduise. Les solutions à la crise devront donc être radicales, durables et nécessairement multiples. Ces solutions, à mettre en débat de façon immédiate aux différents niveaux de pouvoir, doivent reposer sur quatre principes simples :

- meilleure identification du risque;
- limitation du risque;
- plus grande protection contre le risque;
- meilleure gouvernance;

Ces solutions doivent être articulées entre le niveau européen et le niveau belge. La crise actuelle montre clairement qu'une coopération renforcée entre États-membres est nécessaire. Toutefois, l'Europe ne peut servir de prétexte pour ne pas prendre les mesures qui peuvent l'être au niveau national. Plus que jamais, il convient d'appliquer le principe de subsidiarité de manière judicieuse.

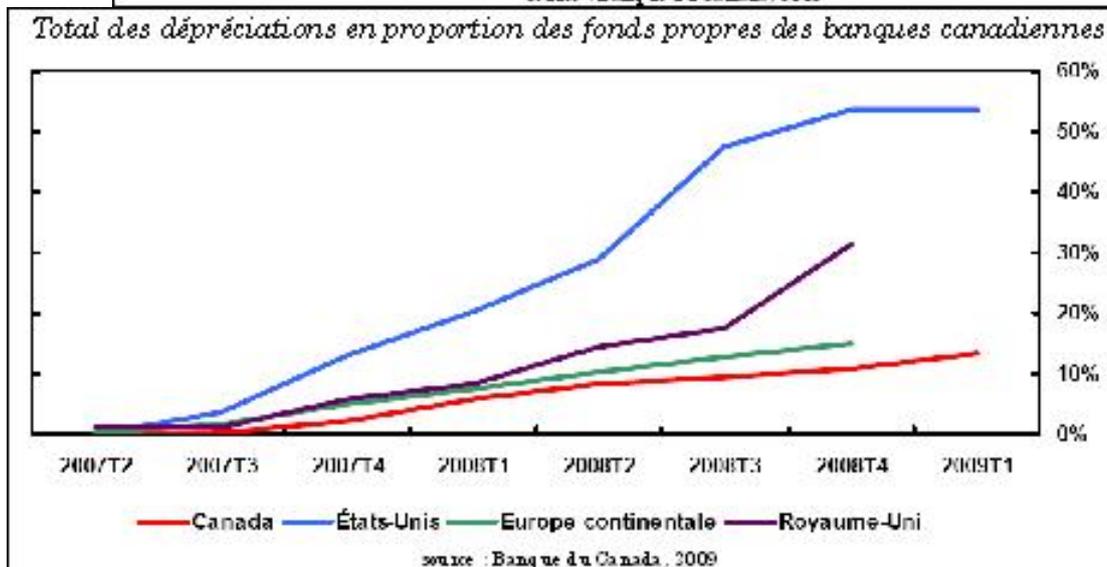
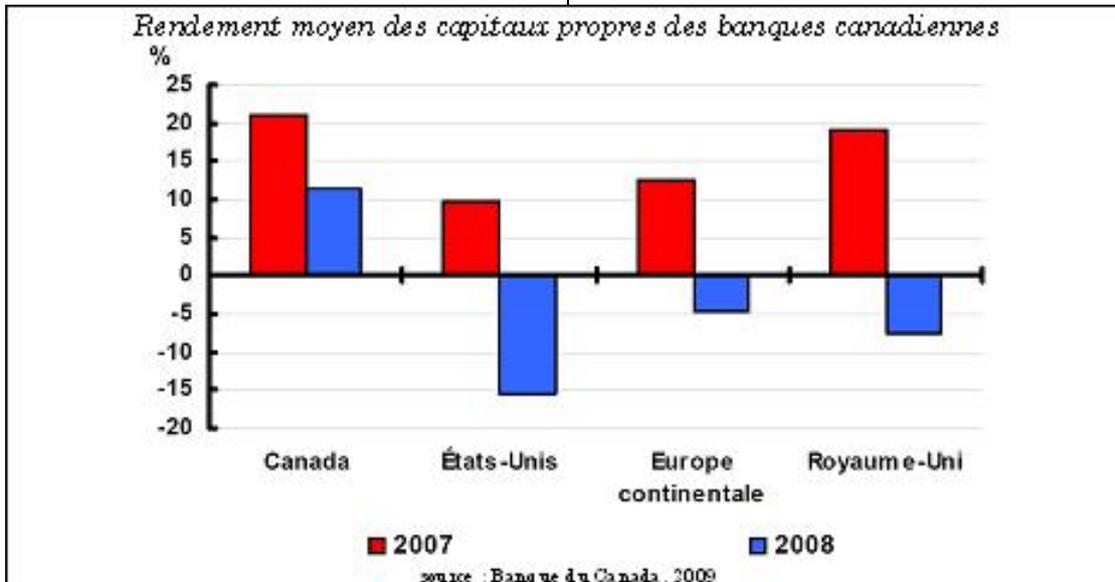
La présente proposition de loi vise à poser le premier jalon de ce programme de réformes.

4. L'exemple canadien

À l'instar de la Belgique, le paysage bancaire canadien est dominé par une poignée d'établissements ayant une importance systémique. La comparaison avec le secteur bancaire du Canada est donc tout à fait pertinente.

De Canadese regelgeving is een erg geslaagd voorbeeld. De Canadese banken hebben dankzij de regelgeving stabielere resultaten dan hun buitenlandse tegenhangers. Onderstaande grafieken tonen aan dat het rendement van de Canadese banken niet moet onderdoen voor de Amerikaanse en Europese banken én dat zij veel minder te lijden hebben gehad onder de crisis.

La réglementation bancaire du Canada peut être citée en exemple comme un modèle de réussite. Grâce à cette réglementation, les banques canadiennes ont des résultats plus stables que leurs homologues étrangers. Les deux graphiques ci-dessous montrent que le rendement des banques canadiennes n'a rien à envier aux banques américaines et européennes et qu'en outre elles ont beaucoup moins souffert de la crise que ces dernières.



Bron : Bank of Canada, 2009

Source : Banque du Canada, 2009

De waardeverminderingen van de activa die de Canadese banken tot nu toe hebben doorgevoerd — de voornaamste bron van financiering in onze economie — waren veeleer beperkt, wat klopt met hun strikte praktijken inzake lenen en hun geringe blootstelling aan instrumenten met sterk in waarde verminderde activa.

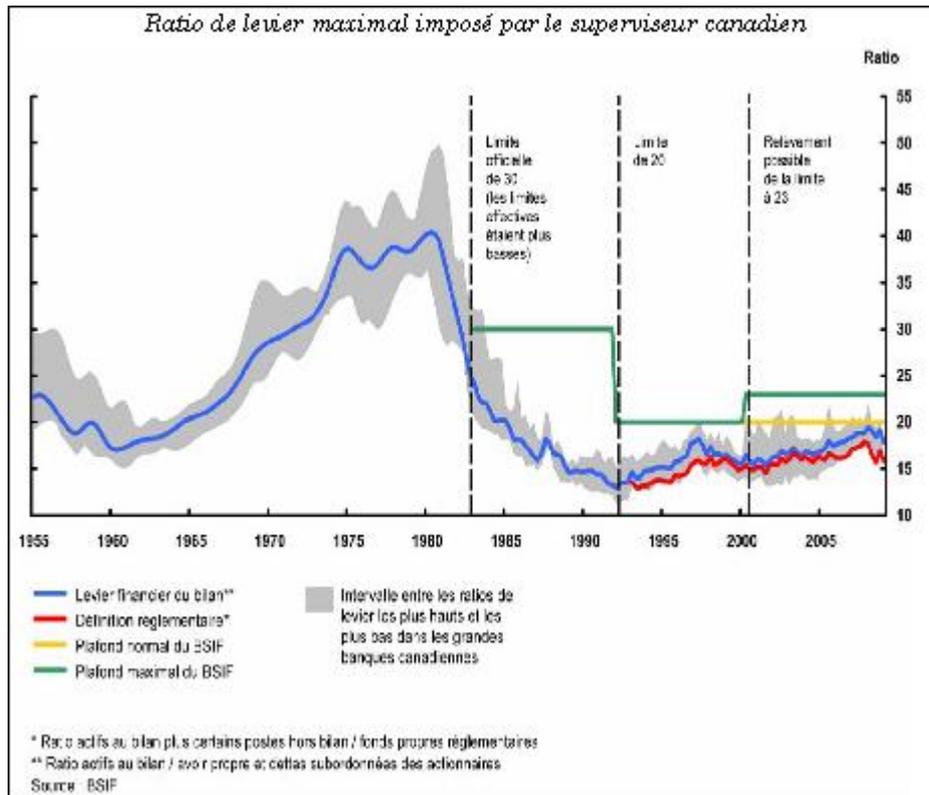
Les dépréciations d'actifs auxquelles ont procédé jusqu'à maintenant les banques canadiennes — qui constituent la principale source de financement au sein de notre économie — ont été relativement limitées, ce qui tient à leurs pratiques rigoureuses en matière de prêt et à leur faible exposition aux instruments adossés à des actifs fortement dépréciés.

Typisch voor de Canadese banksector is dat de Canadese eisen voor eigen middelen verder gaan dan Basel II. Ook de hang naar risico van de Canadese banken lijkt beperkt, aangezien zij aanzienlijk meer eigen middelen aanhouden dan de supervisor vraagt.

Ce qui est caractéristique du secteur bancaire canadien est que les exigences canadiennes de fonds propres dépassent celles de Bâle II. Qui plus est l'appétit pour le risque des banques canadiennes semble limité, car celles-ci conservent des quantités

Bovendien is de effectivering van door de banken verleende hypotheekleningen er beperkter en behouden de banken een deel van de risico's in hun balans. Ten slotte leggen ook de banktoezichhouders de banken een maximale hefboomratio op. Dat laatste is ongetwijfeld de grootste garantie voor de stabiliteit van de Canadese banken.

appréciables de fonds propres supérieures aux ratios fixés par le superviseur. Par ailleurs, la titrisation des prêts hypothécaires octroyés par les banques y reste limitée et que les banques gardent dans leur bilan une partie des risques. Enfin, le superviseur des banques impose aussi aux banques un ratio de levier maximal. Ce dernier aspect de la réglementation financière est sans aucun doute celui qui assure le plus de stabilité aux banques canadiennes.



Uit deze grafiek blijkt dat de gemiddelde schuldhefboom van de Canadese banken ongeveer 16% is, terwijl de regulator een maximum van 20 oplegt. De Canadese banken zijn dus voorzichtiger dan wordt geëist.

Het verschil met de situatie van de Belgische banken is enorm. De gemiddelde schuldhefboom (balanstotaal/eigen middelen) over de periode 2004-2008 was 36 voor Fortis, 33 voor Dexia en 19 voor KBC. Vergeleken met het Canadese voorbeeld zijn de hefboomen van de Belgische banken — zeker van de eerste twee — echt overdreven.

De eigen middelen van de Canadese banken bedragen 6,25% van de balans, terwijl dit voor Fortis maar 2,7% en voor Dexia maar 3% is.

5. De solvabiliteit van de banken contracyclisch versterken

De huidige crisis toont duidelijk aan dat een ondoordachte rush op producten rampzalige gevolgen

Comme le montre le graphique ci-avant, le levier d'endettement moyen des banques canadiennes se situe autour de 16%, alors que le plafond normal imposé par le régulateur est fixé à 20. Les banques canadiennes sont donc plus prudentes que ce qu'exige le régulateur.

Si l'on compare cette situation à celle des banques belges, la différence saute aux yeux. Le levier d'endettement moyen (total du bilan/fonds propres) sur la période 2004-2008 était de 36 pour Fortis, 33 pour Dexia et 19 pour KBC. Au regard de l'exemple canadien, les leviers des banques belges sont clairement excessifs, en particulier pour les deux premiers cas.

Exprimé autrement, les fonds propres des banques canadiennes s'élèvent en moyenne à 6,25% du bilan alors que ce ratio ne s'élève qu'à 2,7% pour Fortis et 3% pour Dexia.

5. Renforcer la solvabilité des banques de manière contracyclique

La crise actuelle démontre à suffisance que la course irréfléchie aux profits conduit à la catastrophe.

heeft. Het banksysteem is te belangrijk om het zomaar over te laten aan de leerling-tovenaars uit de financiële wereld. Een gezond bankbeheer is niet per definitie minder rendabel.

De huidige normen voor eigen middelen liggen veel te laag. De nieuwe Basel II normen werden verbeterd om rekening te houden met het kredietrisico, het operationele risico en het marktrisico. { eigen middelen van de bank > 8% van [kredietrisico's (75%) + marktrisico (5%) + operationele risico's (20%)] }. De banken stellen echter hun eigen modellen op voor het risico dat de regulator valideert (in België de CBFA) en bepalen dus zelf hoeveel eigen middelen nodig zijn.

In theorie zijn sedert Basel II de eigen middelen beter aangepast aan de risico's. In werkelijkheid zijn de risico's minder doorzichtig en de eigen middelen ontoereikend voor de werkelijke risico's. Dat heel wat banken nog ernstige solvabiliteitsproblemen hadden of hebben is hiervan het bewijs.

Wij achten een strengere regelgeving inzake eigen middelen nodig, zoals al met succes is ingevoerd in Canada en Spanje. De invoering van een systeem van variabele eigen middelen in functie van de economische conjunctuur met een vast minimum lijkt ons de goede oplossing. Het kapitaal zou dan 6% van het passief bedragen en de reserves het variabele deel afhankelijk van de risico's en de economische conjunctuur (1). In een aantrekkende economie zouden de banken dan verplicht hun winsten moeten reserveren tot een niveau van 4% van hun totale passiva. De toevoeging van deze reserves aan het kapitaal zou 10% van de passiva inhouden. De behoefte aan eigen middelen zou ook afhangen van het kredietrisico, het marktrisico en de operationele risico's van de traditionele banken. In een dalende conjunctuur zouden de eisen voor eigen middelen worden versoepeld, zodat de banken ruimte hebben om de verliezen te dekken met de daartoe aangelegde reserves.

Een dynamisch systeem is veel efficiënter dan het huidige systeem. Basel II verplicht de banken tot herkapitalisatie om hun verliezen te compenseren naargelang de economische situatie verslechtert (de risico's verhogen doordat meer terugbetalingen niet gebeuren en er dus meer eigen middelen nodig zijn). In een slechte economische context kan herkapitalisatie voor een bank heel moeilijk worden aangezien de aandeelhouders niet staan te trappelen om de verliezen te dragen. Dan is het de Staat die de banken moet

(1) Momenteel wordt de behoefte aan eigen middelen uitgedrukt op basis van het risico en niet op basis van de totale balans.

Le système bancaire est trop important que pour être laissé en proie aux apprentis sorciers de la finance. Une saine gestion des banques n'est pas nécessairement moins rentable.

Les normes actuelles en matière de fonds propres sont trop faiblement exigeantes. Les nouvelles normes Bâle II ont été améliorées pour tenir compte du risque de crédit, du risque opérationnel et du risque de marché. { fonds propres de la banque > 8% des [risques de crédits (75%) + risque de marché (5%) + risques opérationnels (20%)] }. Toutefois, les banques établissent leurs propres modèles de risque qui est validé par le régulateur (CBFA en Belgique) et déterminent donc elles-mêmes le niveau de fonds propres nécessaires.

En théorie, depuis Bâle II, les fonds propres sont plus adaptés aux risques. En réalité, les risques sont devenus plus opaques et les fonds propres sont insuffisants face aux risques réels. La preuve en est que de nombreuses banques ont éprouvé ou éprouvent encore de graves problèmes de solvabilité.

Nous pensons qu'il est nécessaire d'instaurer une réglementation plus sévère en matière de fonds propres, à l'instar de ce qui a été appliqué avec succès au Canada et en Espagne. L'instauration d'un système de fonds propres variables en fonction de la conjoncture économique avec un minimum incompressible nous paraît la solution indiquée. Le capital serait la base incompressible fixée à 6% du passif et les réserves seraient la partie variable en fonction des risques et de la conjoncture économique (1). Dans les périodes de cycle économique haussier, les banques seraient obligées de provisionner les bénéfices jusqu'à atteindre un niveau de 4% du total du passif. L'addition de ces réserves au capital s'élèverait à 10% du passif. L'exigence de fonds propres serait également fonction des risques de crédit, des risques de marché et des risques opérationnels des banques traditionnelles. En période de cycle économique baissier, les exigences en matière de fonds propres seraient assouplies, ce qui laisserait aux banques des marges pour encaisser les pertes en ponctionnant les réserves constituées à cet effet.

Un tel système dynamique est plus efficace que le système actuel. Avec le règlement Bâle II les banques sont obligées de se faire recapitaliser pour compenser des pertes subies et au fur et à mesure que la situation économique se dégrade (les risques perçus augmentent en raison de l'augmentation des défauts de remboursements et par conséquent les exigences de fonds propres). Or, lorsque le contexte économique est dégradé il peut s'avérer très difficile pour une banque de se faire recapitaliser, car les actionnaires ne se

(1) Actuellement les exigences de fonds propres sont exprimés par rapport aux risques pondérés et non par rapport au total du bilan.

redden. Die logica moet worden omgedraaid en de banken moeten verplicht worden zich in gunstige tijden te wapenen tegen bankroet. De dynamische provisie beperkt de krediettoename in tijden van economische expansie en voorkomt dat krediet omwille van onvoldoende eigen middelen wordt grantsoeneerd in tijden van recessie.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe een systeem in te stellen van dynamische eigen middelen en de solvabiliteit van de banken duurzaam te versterken. Aangezien de banken zich momenteel in een kritieke financiële situatie bevinden, zou het niet goed zijn hen op korte termijn een bijkomende beperking op te leggen. Het wetsvoorstel voorziet dan ook in een overgangperiode van zeven jaar.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Er wordt voorgesteld artikel 43, § 1, van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen aan te vullen met een nieuw lid, om te voorzien in een stelsel van variabel eigen vermogen, afhankelijk van de economische conjunctuur, met als absoluut minimum 6% van het balanstotaal.

Met dit nieuwe lid is het de bedoeling dat tegen uiterlijk 1 januari 2017 het eigen vermogen van de kredietinstellingen 10% van hun balanstotaal bedraagt. De daartoe aan te leggen reserves (4% van het balanstotaal) moeten dienen om de eventuele operationele verliezen van de kredietinstellingen op te vangen.

De toezichthoudende instantie (de CBFA of de Nationale Bank van België) zal een reglement aannemen, waarin de wijze wordt gepreciseerd waarop de nieuwe maatregel wordt toegepast; daarin zal met name worden aangegeven volgens welke criteria die reserves zullen mogen variëren, afhankelijk van de economische conjunctuur en andere pertinente factoren. Er wordt hier geopteerd voor het begrip «toezichthoudende instantie» omdat bepaalde taken die thans door de CBFA worden uitgeoefend, naar verluidt naar de BNB worden overgeheveld.

*
* *

bousculent pas pour éponger les pertes. C'est donc vers l'État que les banques se tournent pour être sauvées. Il faut inverser la logique et obliger les banques à se prémunir contre la faillite en période haussière. Le provisionnement dynamique freine la croissance du crédit en période d'expansion économique et freine le rationnement du crédit dû à l'insuffisance des fonds propres durant les récessions.

La présente proposition de loi vise à instaurer un système de fonds propres dynamiques ainsi qu'à renforcer de manière durable la solvabilité des banques. Compte tenu de la situation financière critique dans laquelle se trouvent les banques actuellement, il serait inopportun d'imposer une contrainte supplémentaire aux banques à court-terme. Pour cette raison, la présente proposition de loi prévoit une période de transition de sept ans.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Le paragraphe 1^{er} de l'article 43 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit est remanié afin d'instaurer un système de fonds propres variables en fonction de la conjoncture économique avec un minimum incompressible de 6% du total du bilan.

L'objectif de ce nouvel alinéa est que les fonds propres des établissements de crédit atteignent d'ici le 1^{er} janvier 2017 au plus tard 10% du total de leur bilan. Les réserves à constituer à hauteur de 4% du total du bilan ont pour but de compenser des pertes opérationnelles éventuelles des établissements de crédit.

L'autorité de surveillance — c'est-à-dire la CBFA ou la Banque nationale de Belgique — adoptera un règlement précisant les modalités d'application de la nouvelle disposition, qui définira notamment les critères selon lesquels les réserves pourront varier en fonction de la conjoncture économique et d'autres facteurs pertinents. Le terme d'autorité de supervision a été choisi, car certaines missions actuelles de la CBFA vont être confiées à terme à la BNB.

José DARAS.
Freya PIRYNS.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 43 van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen, vervangen bij de wet van 15 mei 2007, wordt § 1 aangevuld met een derde lid, luidende :

«Onverminderd het hiervoor bepaalde, moet het kapitaal van de kredietinstellingen op elk ogenblik ten minste 6% bedragen van het balanstotaal van de betrokken instelling. Daarenboven moeten de kredietinstellingen geleidelijk reserves aanleggen tot 4% van het balanstotaal.

De toezichhoudende instantie bepaalt bij reglement de nadere regels voor de uitvoering van dit lid. De toezichhoudende instantie kan strengere normen opleggen voor de zogenaamde systeeminstellingen, alsook voorzien in een overgangperiode tot 1 januari 2017.»

10 februari 2010.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Un alinéa 3 est ajouté à la fin du § 1^{er} de l'article 43 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit :

«Nonobstant ce qui précède, le capital des établissements doivent s'élever à tout moment à au moins 6% du total du bilan de l'établissement de crédit. En outre, les établissements de crédit doivent progressivement constituer des réserves à hauteur de 4% du total du bilan.

L'autorité de surveillance détermine, par voie de règlement, les modalités de mise en œuvre du présent alinéa. L'autorité de surveillance peut établir des normes plus sévères pour les établissements dits systémiques, ainsi qu'une période de transition jusqu'au 1^{er} janvier 2017.»

10 février 2010.

José DARAS.
Freya PIRYNS.