

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2009-2010

28 OKTOBER 2009

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen, ter vergrendeling van de spaarbanken via een « Plan ter splitsing »

(Ingediend door de heren John Crombez en Johan Vande Lanotte)

TOELICHTING

In de Bijzondere Commissie belast met het onderzoek naar de financiële en bankcrisis rees terecht de vraag naar de structuur en de organisatie van financiële instellingen en markten. De Commissie stelde vast dat internationale grootbanken zeer diverse activiteiten vervullen: zij bieden de infrastructuur voor geld- en effectentransacties, ze verlenen krediet in allerlei vormen, verlenen advies, ze komen tussen in allerlei vormen van trading en investing, Dit breed spectrum aan bancaire activiteiten — zo noteert de Bijzondere Commissie — doet problemen rijzen met betrekking tot de adequaatheid van de controlefunctie. De Commissie merkt verder op dat er geen wettelijke verplichting bestaat om « *Chinese walls* » te creëren tussen de strikt bancaire activiteiten en de meer risicovolle commerciële activiteiten. De Bijzondere Commissie beveelt in haar verslag dan ook aan om een voor cliënten transparante vorm van klassiek bankieren als speciale instelling opnieuw te introduceren en wil een duidelijk onderscheid maken tussen de depositobank en de handelsbank.

De Commissie suggereert om zulke « *Chinese walls* » te realiseren met betrekking tot strikt bancaire activiteiten, door een verbod of een maximum in te stellen op het beleggen van deposito's in gestructureerde of risicovolle producten of in aparte juridische

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

28 OCTOBRE 2009

Proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, en vue de confiner les banques d'épargne au moyen d'un « plan de scission »

(Déposée par MM. John Crombez et Johan Vande Lanotte)

DÉVELOPPEMENTS

La commission spéciale chargée d'examiner la crise financière et bancaire s'est posé, à juste titre, la question de la structure et de l'organisation des établissements et des marchés financiers. Elle a observé que les grandes banques internationales exerçaient des activités très diversifiées: elles offrent l'infrastructure nécessaire pour effectuer les transactions monétaires et sur titres, elles accordent des crédits sous toutes les formes, elles dispensent des conseils, elles interviennent dans les formes les plus variées de *trading* et d'investissement, ... La commission spéciale note que ce large spectre d'activités bancaires pose problème en termes d'adéquation de la fonction de contrôle. Elle constate en outre qu'il n'y a aucune obligation légale d'établir une « muraille de Chine » entre les activités strictement bancaires et les activités commerciales plus risquées. Dans son rapport, elle recommande dès lors la réintroduction d'un modèle d'activité bancaire classique, transparent pour les clients, dans le cadre d'un établissement financier spécial et elle préconise une séparation claire entre la banque de dépôt et la banque commerciale.

La commission suggère de mettre en place une telle « muraille de Chine » pour les activités strictement bancaires, en interdisant ou en plafonnant le placement de dépôts dans des produits structurés ou à risque, ou dans des entités juridiques distinctes dont les activités

entiteiten waarvan de activiteiten niet voldoen aan de maatstaven inzake risicobeperking.

Aangezien de Bijzondere Commissie ook vaststelt dat het statuut van beursgenoteerde banken over het algemeen hoge rendementsdoelstellingen impliceert, waardoor meer risico's worden genomen welke niet steeds in het belang van de depositohouders zijn, reikt ze hier een aantal oplossingen voor aan. Zo zou men de beursgenoteerde banken kunnen verplichten om hun deposito-activiteiten los te koppelen van de andere activiteiten van de bank, door die deposito-activiteiten over te hevelen naar een aparte juridische entiteit die dan een dochteronderneming zou blijven. Voor deze depositobanken zouden dan specifieke prudentiële regels kunnen gelden die hun bijvoorbeeld verbieden de opgehaalde deposito's in risicovolle producten te beleggen.

Ook internationale instanties als de OESO bekijken de organisatiestructuur van de bancaire sector. Zo wijst de OESO in haar *Financial Market Trends* publicatie (1) op interne subsidieproblemen en op de besmettingsrisico's in grote financiële conglomeraten tussen deelactiviteiten als depositobanken en commerciële banken.

Die grote conglomeraten hebben uiteraard ook schaal- en scopevoordelen, zoals het gezamenlijk gebruik van eenzelfde technologisch platform. Volgens de OESO is het dan ook wenselijk om een dusdanige structuur te ontwerpen dat het besmettingsrisico wordt verminderd, de bankbalans wordt beschermd en dit zonder de schaal- en scopevoordelen te verliezen. Dat dit niet alleen wenselijk is maar ook mogelijk, tonen enkele holdingbedrijven reeds aan (2). Een structuur waarbij een niet-operationele holding verschillende dochters heeft die elk een apart aspect van het bankieren uitvoeren, lijkt dan ook aan te raden. Zulke structuur bevordert de transparantie, leidt tot deugdelijker bestuur, een correcter « *level playing field* » tussen de dochters van het financiële conglomeraat enerzijds en de andere bedrijven anderzijds en beschermt bovenal de balansstructuur van de verschillende entiteiten in de bankgroep. Tot slot maakt het een eventuele tussenkomst van de regulator veel eenvoudiger wanneer de groep in problemen zou komen: alle entiteiten zijn immers juridisch gescheiden zodat er onmiddellijk gezorgd kan worden voor een splitsing, teneinde de klassieke spaarbank en de belangen van de spaarders veilig te kunnen stellen.

Dat dit haalbaar is werd niet enkel door de OESO maar door verschillende academici aangetoond en,

(1) Blundell-Wignall, Atkinson and Se-Hoon, « Dealing with the Financial Crisis and Thinking about the Exit Strategy », OECD Financial Market Trends, 2009.

(2) Zie bijvoorbeeld Macquarie Group in Australië.

ne satisfont pas aux normes en matière de limitation du risque.

La commission spéciale relève aussi que le statut de banque cotée en bourse implique généralement des objectifs de rendement élevés, requérant une plus grande prise de risques qui n'est pas toujours dans l'intérêt des déposants; elle propose donc une série de solutions à cet égard. L'on pourrait, par exemple, imposer aux banques cotées de désolidariser leurs activités de dépôt du reste de leurs activités en transférant les premières dans une entité juridique distincte qui resterait une filiale. Ces banques de dépôt seraient alors régies par des règles prudentielles spécifiques leur interdisant, par exemple, d'investir les dépôts récoltés dans des produits à risque.

Des instances internationales telles que l'OCDE se penchent également sur l'organisation structurelle du secteur bancaire. Dans sa publication « Tendances des marchés de capitaux » (1), l'OCDE met l'accent sur les problèmes liés aux subventions internes et sur les risques de contamination qui existent dans les grands conglomerats financiers entre les activités de banque de dépôt et les activités de banque commerciale.

Il est évident que les grands conglomerats présentent des avantages en termes d'économies d'échelle et de gamme, tels que l'usage commun d'une même plateforme technologique. Selon l'OCDE, il est donc souhaitable de concevoir une structure qui permette de réduire le risque de contamination et de protéger le bilan bancaire, sans perdre les avantages en termes d'économies d'échelle et de gamme. Plusieurs *holdings* démontrent déjà qu'une telle structure est non seulement souhaitable mais aussi réalisable (2). Il semble donc judicieux de développer une structure au sein de laquelle un *holding* non opérationnel est composé de plusieurs filiales exerçant chacune une activité bancaire distincte. Une structure de ce type favorise la transparence, contribue à une gestion plus efficace, assure une concurrence plus équilibrée entre les filiales du conglomérat financier, d'une part, et les autres entreprises, d'autre part, et surtout protège la structure bilantaire des différentes entités du groupe bancaire. Enfin, elle simplifie grandement une intervention éventuelle du régulateur au cas où le groupe rencontrerait des problèmes. En effet, toutes les entités étant juridiquement distinctes, on peut opérer une scission immédiatement afin de préserver la banque d'épargne classique et les intérêts des épargnants.

L'OCDE ainsi que plusieurs universitaires ont démontré la faisabilité d'une telle structure, qui,

(1) Blundell-Wignall, Atkinson et Se-Hoon, « Faire face à la crise financière et imaginer une stratégie pour en sortir », Tendances des marchés de capitaux, OCDE, 2009.

(2) Voir par exemple le groupe Macquarie en Australie.

zoals gezegd, werd dit reeds in praktijk gebracht bij een aantal holdings.

Dit wetsvoorstel wil dat elke bank die actief is op het Belgische grondgebied een « Plan ter splitsing » opmaakt.

Hieronder wordt een gedetailleerd plan verstaan dat aangeeft hoe de instelling snel en eenvoudig kan worden ontmanteld en gesplitst in haar deelentiteiten, zoals de klassieke spaar- en depositobank en de commerciële bank. Bij een crisissituatie of nakende falen van een bank wordt zo aan de toezichthouder de mogelijkheid geboden de bank te ontmantelen, zodat we kunnen spreken van een soort kluisprocedure. De bedoeling is dat dergelijke regeling de banken zal aanzetten om hun structuur te vereenvoudigen (onder meer door complexe al dan niet fiscale constructies af te bouwen). Dit kan slechts gerealiseerd worden als de toezichthouder dit effectief kan afdwingen. Daarom is het belangrijk dat de toezichthouder nauwkeurig omschrijft aan welke voorwaarden zulk « Plan ter splitsing » moet voldoen en hoe de verschillende types deelentiteiten te onderscheiden.

Opdat het steeds mogelijk zij voor de toezichthouder snel en efficiënt op te treden wanneer er zich ernstige problemen bij een bank opdoen, moet de toezichthouder jaarlijks een aangepaste versie van dit plan opvragen. De splitsing in de verschillende deelentiteiten kan er dan toe leiden dat de verschillende types banken elk een behandeling op maat krijgen. Na splitsing wordt enkel de klassieke spaarbank door de overheid gewaarborgd, zodat het belastinggeld enkel wordt ingezet ter verdediging van het spaargeld en niet van onredelijke risico's. Op die manier kan men er zeker van zijn dat de klassieke spaarbank zeker in veiligheid kan worden gebracht, zonder dat er nog besmettingsrisico's zijn van andere delen van de bankgroep.

Om een « *level playing field* » te krijgen is het noodzakelijk dat niet enkel de banken naar Belgisch recht aan deze voorwaarden voldoen, maar alle banken en bankgroepen die op de Belgische markt actief zijn. Het voorhanden zijn van een « Plan ter splitsing » is immers een bepaling van algemeen belang, zodat ook bijkantoren in België van kredietinstellingen die onder een andere lidstaat van de EU ressorteren aan deze bepaling moeten voldoen, zoals bepaald in artikel 70 van de wet van 22 maart 1993.

Wat kapitaal betreft bleven de banken tijdens de crisis de nodige ratio's rapporteren, terwijl de prijzen van hun aandelhouderswaarde en achtergestelde leningen aan het dalen waren op de markt en aantoonde dat hun solvabiliteit onvoldoende was. Ondanks de kapitaalvereisten die door de toezichthouders werden opgelegd, konden we dus vaststellen dat de banken toch over te weinig kapitaal beschikten daar hun complexe structuur er soms voor zorgde dat

comme nous l'avons dit, a d'ailleurs déjà été mise en œuvre par plusieurs holdings.

La présente proposition de loi vise à faire en sorte que chaque banque active sur le territoire belge établisse un « plan de scission ».

On entend par là un plan détaillé décrivant comment l'établissement peut être rapidement et facilement démantelé et scindé en ses différentes entités, telles que la banque d'épargne et de dépôt classique et la banque commerciale. L'organe de contrôle a ainsi la possibilité de démanteler la banque en cas de crise ou devant l'imminence d'une faillite. Il est donc question, en quelque sorte, d'une procédure de confinement visant à inciter les banques à simplifier leur structure (notamment en éliminant les constructions complexes, fiscales ou non). La seule manière d'y parvenir est de donner à l'organe de contrôle les moyens d'imposer réellement une telle simplification. C'est la raison pour laquelle il est important que l'organe de contrôle décrive précisément les conditions auxquelles doit satisfaire ce « plan de scission », ainsi que la marche à suivre pour séparer les différents types d'entités.

Afin d'être toujours en mesure d'intervenir rapidement et efficacement lorsqu'une banque rencontre des problèmes graves, l'organe de contrôle doit demander chaque année une version actualisée de ce plan. Grâce à cette scission en plusieurs entités distinctes, les différents types de banques pourront chacun bénéficier d'un traitement sur mesure. Après la scission, seule la banque d'épargne classique sera couverte par la garantie de l'État, de sorte que l'argent des impôts servira uniquement à protéger l'épargne, et non à couvrir des risques inconsidérés. En procédant de la sorte, on peut être certain que la banque d'épargne classique pourra être mise à l'abri et préservée de tout risque de contamination par d'autres entités du groupe bancaire.

Si l'on veut garantir une concurrence équilibrée, il faut que non seulement les banques de droit belge mais aussi toutes les banques et tous les groupes bancaires actifs sur le marché belge remplissent ces conditions. L'obligation d'établir un « plan de scission » est en effet une mesure d'intérêt général; elle doit donc viser aussi les succursales, établies en Belgique, d'établissements de crédits qui relèvent du droit d'un autre État membre de l'UE, comme le prévoit l'article 70 de la loi du 22 mars 1993.

Durant la crise, les banques ont continué à présenter les ratios requis en termes de capital, alors que les prix de leur valeur actionnaire et de leurs emprunts subordonnés chutaient sur le marché, prouvant ainsi leur manque de solvabilité. Malgré les exigences en matière de capital imposées par les autorités de contrôle, on a donc pu constater que le capital des banques était insuffisant. En effet, en raison de la complexité de leur structure et des multiples inter-

de kapitaalspositie door allerlei linken van kapitaal zwakker was dan men zou kunnen vermoeden op basis van de reguleringsvoorwaarden. Dat is één van de hoofdelementen die pijnlijk duidelijk zijn geworden.

Het afsplitsen van de entiteit die we als een klassieke spaarbank bestempelen, heeft verschillende voordelen. De uitwerking van het technisch — juridisch luik door de toezichthouder moet die voordelen ook als leidraad hebben. Ten eerste verhoogt het de transparantie omdat het kapitaal aanwezig in elke entiteit naar boven wordt gebracht. Daarbij is het essentieel dat het kruislings linken van kapitaal in beeld wordt gebracht, precies omdat dit ervoor zorgt dat in tijden van crisis of *default* de kapitaalspositie zwakker gemaakt wordt dan de regulering deed uitschijnen.

Ten tweede laat het toe om deugdelijker bestuur te organiseren. De regels kunnen worden gespecificeerd per entiteit. Maar daarenboven kan men ook de verloning en zeker de bonussen afstemmen op specifieke criteria die eigen zijn aan de entiteit.

Ten derde moet het ook de toezichtgevende overheden toelaten om op een meer kordate en grondige manier problemen vast te stellen en in te grijpen. De oudere systemen en statistische modellen, alsook het functioneren van de toezichthouders zelf, waren onvoldoende. Iets anders kan na het debacle niet worden vastgesteld. Dit enkel vervangen door nieuwe modellen en systemen van toezicht en meting heeft geen zin, om twee redenen. Ten eerste geeft een nieuw model van meting in het toezicht slechts evenveel comfort als het oude, wat schromelijk tekort heeft geschoten. Ten tweede zijn er toezichthouders die wel op voorhand hebben gereageerd: zo heeft de Spaanse toezichthouder zijn kapitaalvereisten strikter gemaakt, nog vóór de crisis in alle hevigheid losbarstte.

John CROMBEZ.
Johan VANDE LANOTTE.

*
* *

actions de capital, la position de capital des banques était parfois plus faible que ce que les critères de régulation permettaient de supposer. Ce fut l'un des principaux éléments de la triste vérité révélée par la crise.

Il y a plusieurs avantages à confiner l'entité que nous désignons comme une banque d'épargne classique. C'est aussi sur la base de ces avantages que l'autorité de contrôle doit élaborer le volet technique et juridique. Premièrement, le confinement améliore la transparence en révélant le capital présent dans chaque entité. À cet égard, il est essentiel de présenter un aperçu des interactions de capital, car c'est précisément à cause de celles-ci que la position de capital en temps de crise ou de difficultés est plus faible que ne le laisse croire la régulation.

Deuxièmement, le confinement permet d'organiser une gestion plus efficace: non seulement les règles peuvent être définies pour chaque entité, mais il est possible également de déterminer la rémunération, et en particulier les bonus, en fonction de critères spécifiques à l'entité.

Troisièmement, le confinement doit permettre aux autorités de contrôle de constater les problèmes et d'intervenir de manière plus ferme et plus rigoureuse. Les anciens systèmes et modèles statistiques ainsi que le fonctionnement des autorités de contrôle elles-mêmes étaient déficients. Tel est le seul constat qui s'impose après la débâcle que nous avons connue. Se contenter de les remplacer par de nouveaux modèles et systèmes de contrôle et de mesure n'aurait aucun sens, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, un nouveau modèle de mesure pour le contrôle ne sera pas plus efficace que l'ancien, qui a montré ses énormes limites. Ensuite, certaines autorités de contrôle ont agi préventivement. L'autorité de contrôle espagnole, par exemple, avait durci ses exigences en matière de capital avant que la crise n'éclate dans toute sa violence.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

Artikel 20 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 en gewijzigd bij de wet 17 december 2008, wordt aangevuld met een paragraaf 8, luidende :

« § 8. Iedere kredietinstelling moet beschikken over een Plan ter splitsing, dat op gedetailleerde wijze een passende beschrijving geeft van hoe een kredietinstelling of financiële instelling snel en eenvoudig kan worden verdeeld en ontmanteld in haar deelentiteiten.

De toezichthouder bepaalt nader wat onder dit Plan ter splitsing moet worden verstaan.

De toezichthouder vraagt jaarlijks van elke kredietinstelling een aangepast Plan ter splitsing. ».

Art. 3

In artikel 49, § 2, tweede lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 2 augustus 2002, 19 november 2004 en 15 mei 2007, worden tussen de woorden «de organisatie» en de woorden «en interne controleprocedures,» de woorden « , Plan ter splitsing » ingevoegd.

16 oktober 2009.

John CROMBEZ.
Johan VANDE LANOTTE.
Caroline DÉ SIR.
Christiane VIENNE.

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

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

Art. 2

L'article 20 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, remplacé par la loi du 15 mai 2007 et modifié par la loi du 17 décembre 2008, est complété par un § 8 rédigé comme suit :

« § 8. Les établissements de crédit doivent disposer d'un plan de scission décrivant de façon détaillée et adéquate la manière dont un établissement de crédit ou un établissement financier peut être rapidement et facilement démantelé et scindé en ses diverses entités.

L'autorité de contrôle précise ce qu'il y a lieu d'entendre par « plan de scission ».

Chaque année, l'autorité de contrôle demande un plan de scission actualisé aux établissements de crédit. »

Art. 3

Dans l'article 49, § 2, alinéa 2, de la même loi, modifié par les lois des 2 août 2002, 19 novembre 2004 et 15 mai 2007, les mots « , le plan de scission » sont insérés entre les mots « l'organisation » et les mots « et les procédures de contrôle interne ».

16 octobre 2009.