

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2011-2012

---

22 NOVEMBRE 2011

---

## Proposition de loi portant réforme du secteur bancaire

(Déposée par M. Ludo Sannen)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

Les pouvoirs publics ont dû à nouveau intervenir dans Dexia en octobre 2011, afin de protéger les épargnants et les déposants et de sauvegarder l'emploi dans le secteur bancaire en Belgique ainsi que le rôle de cette banque pour les pouvoirs locaux et l'économie locale.

L'auteur de la présente proposition de loi soutient cette intervention pour cette seule et unique raison. En effet, force est de constater qu'après le déclenchement de la crise bancaire en 2008, on n'a réformé ni le cadre dans lequel les banques fonctionnent ni les activités bancaires. Tout portait à croire que l'on partait du principe qu'une fois l'argent des contribuables injecté dans leur secteur, les banquiers même pouvaient continuer à agir comme si rien ne s'était passé. Il est aujourd'hui urgent de réformer un certain nombre de choses, d'une manière approfondie qui apporte la sécurité pour les épargnants, la stabilité de l'emploi pour le personnel bancaire et de l'oxygène pour l'économie par le biais de crédits et de prêts. Finie la course à la plus grande banque, au cours le plus élevé, au bonus le plus pharamineux et au dividende le plus juteux.

L'intervention visant à soutenir Dexia démontre donc qu'un certain nombre de réformes plus fondamentales n'ont pas non plus été réalisées pour toutes les banques. Nous proposons dès lors que l'on s'y attelle rapidement.

#### De la taxe bancaire à une taxe de stabilité

Ces dernières années, les banques se sont financées de plus en plus grâce à des emprunts interbancaires. En d'autres termes, elles ont emprunté plus d'argent à

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2011-2012

---

22 NOVEMBER 2011

---

## Wetsvoorstel tot hervorming van de banksector

(Ingediend door de heer Ludo Sannen)

---

### TOELICHTING

---

Een interventie van de overheid in Dexia is in oktober 2011 opnieuw noodzakelijk gebleken om de spaarders en depositohouders te beschermen, de werkgelegenheid in de banksector in België en de rol van de bank voor de lokale besturen en de lokale economie te vrijwaren.

De indiener van dit wetsvoorstel steunt die interventie om die redenen en enkel om die redenen. Immers, we moeten vaststellen dat men na het uitbarsten van de bankencrisis in 2008 het kader waarin de banken werken en de bankactiviteiten niet heeft hervormd. Het leek er te veel op dat men ervan uitging dat na de injectie van het belastingsgeld, de bankiers zelf verder konden doen alsof er niets was gebeurd. Het is nu dringend tijd om een aantal zaken wel te hertekenen, op een grondige manier, die veiligheid brengt voor de spaarders, stabiele werkgelegenheid voor het bankpersoneel, en zuurstof voor de economie via kredieten en leningen. Niet meer de race naar de grootste bank, de hoogste koers, de fermste bonus en het strafste dividend.

De interventie ter ondersteuning van Dexia toont dus aan dat ook een aantal meer fundamentele hervormingen voor alle banken niet zijn uitgevoerd. De indiener stelt dan ook voor om hier snel werk van te maken.

#### Hervorming van de bankentaks tot een stabiliteit-sheffing

De laatste jaren zagen we dat de banken zich steeds meer gingen financieren met interbancaire leningen: ze leenden dus meer geld van andere banken en deden

d'autres banques et fait moins d'efforts pour attirer les dépôts des épargnants bien que ceux-ci soient beaucoup plus stables. Compte tenu des taux d'intérêt relativement bas sur le marché interbancaire, elles ont contracté un volume de dettes important, sans prévoir une couverture en capital suffisante. Elles ont ensuite prêté cet argent additionnel à un taux d'intérêt plus élevé ou ont acheté des produits financiers complexes à haut rendement. Les banques s'étaient en effet rendu compte que le fonctionnement bancaire traditionnel, dans le cadre duquel les dépôts des épargnants servent à financer les prêts aux entreprises et aux ménages, est moins rentable que les produits complexes en question, dont le risque a été systématiquement sous-estimé. Fortes de ces importants financements interbancaires, les banques ont pu créer un effet de levier qui a fortement dopé leurs bénéficiaires. Il est important de le souligner, car les instances internationales de contrôle financier, telles que la BRI (*Bank for International Settlements*), notent de nouveau de tels agissements.

L'étroite imbrication des banques et établissements de crédit, résultant des importants flux interbancaires, de diverses constructions juridiques complexes et des produits financiers opaques, a fait naître un risque systémique important.

Ce risque constitue un coût externe à supporter pour la société. Ces dernières années, nous avons vu que celui-ci pouvait atteindre des sommets vertigineux et force est d'en faire à nouveau le constat aujourd'hui.

C'est pourquoi il s'impose de récupérer auprès du secteur financier le montant du dommage subi, tout en internalisant ces frais afin que les banques paient un prix plus adéquat pour le risque systémique.

Nous savons que le risque systémique augmente avec le degré de financement interbancaire. C'est la raison pour laquelle nous voulons inciter les banques à se financer davantage au moyen de dépôts classiques et à recourir moins aux ressources interbancaires. Aussi faut-il que le financement des banques par les dépôts classiques soit moins imposé et que les autres formes de financement le soient davantage.

La présente proposition de loi fait passer de 0,15 % à 0,05 % le taux actuellement payé par les banques au Fonds spécial de protection et instaure en parallèle une taxe de stabilité financière de 0,20 % du total du bilan, déduction faite des fonds propres et des dépôts garantis par le Fonds de protection.

Les petites banques d'épargne ne paieront qu'une taxe de stabilité minimale, ce qui leur confèrera un avantage concurrentiel qu'elles pourront exploiter lorsque les grandes banques qui se financent largement sur le marché interbancaire chercheront à répercuter cette taxe sur les épargnants. Pour éviter tout velléité en ce sens, une instance de contrôle des taux, dont l'organisation sera déterminée par le Roi, est

minder moeite om deposito's van spaarders aan te trekken, hoewel die veel stabiel zijn. Aangezien de rentevoeten op de interbancaire markt vrij laag waren, gingen ze veel schulden aan waartegenover te weinig kapitaal stond. Die extra middelen leenden ze dan weer uit aan een hogere intrest, of ze kochten er complexe financiële producten met een hoog rendement mee. De banken hadden immers ontdekt dat het traditionele bankieren waarbij deposito's van spaarders omgezet worden in leningen aan bedrijven en gezinnen minder opbrengt dan die complexe producten. Het risico van deze producten werd systematisch onderschat. Door de grote interbancaire schuldfinanciering konden ze een hefboom creëren waardoor hun winsten sterk toenamen. Het is belangrijk om dit te stellen, want de internationale financiële toezichhouders zoals de BIS (*Bank for International Settlements*) stellen dit gedrag opnieuw vast.

Door dit grote interbancaire verkeer, allerhande complexe juridische constructies en de ondoorzichtige financiële producten zijn banken en financiële instellingen onderling zo nauw verweven wat geleid heeft tot een groot systeemrisico.

Dit systeemrisico is een externe kostprijs die de maatschappij moet dragen. Dat deze kosten enorm kunnen oplopen hebben we de voorbije jaren al vastgesteld en stellen we nog steeds vast.

Daarom is het nodig om deze geleden schade te recupereren van de financiële sector en tegelijk deze kosten te internaliseren zodat de banken een meer correcte prijs voor het systeemrisico betalen.

We weten dat het systeemrisico toeneemt met de graad van financiering op de interbancaire markt en willen banken daarom ook stimuleren om zich meer met klassieke deposito's te financieren en minder met interbancaire middelen. Het is daarom nodig dat banken minder belast worden op financiering door klassieke deposito's en meer op andere financiering.

Dit wetsvoorstel houdt een vermindering in van het tarief dat de banken nu betalen aan het Bijzonder Beschermingsfonds van 0,15 % tot 0,05 % en voert tegelijk ook een stabiliteitsheffing van 0,20 % in op het balanstotaal uitgezonderd het eigen vermogen en de door het Beschermingsfonds gegarandeerde deposito's.

Kleinere spaarbanken zullen de stabiliteitsheffing nauwelijks betalen en hebben op die manier een concurrentieel voordeel dat ze kunnen uitbuiten wanneer de grotere banken die zich voor een groot deel financieren op de interbancaire markt de stabiliteitsheffing proberen door te rekenen aan de spaarders. Om te vermijden dat de heffing desondanks toch zou worden doorgerekend, wordt binnen de FSMA (Auto-

créée au sein de l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA) afin de contrôler les taux appliqués.

Contrairement à la contribution sur les sommes en dépôt, les recettes de cette taxe de stabilité ne seront pas dévolues à un fonds budgétaire devant garantir ces dépôts, mais seront affectées au budget des Voies et Moyens.

La taxe de stabilité n'est en effet pas une prime d'assurance; elle sert à compenser le dommage subi par la société du fait de l'accumulation inconsiderée de risques systémiques dans le secteur financier.

La Suède a instauré une telle taxe en 2009, sans conséquences néfastes pour son secteur bancaire. Aucun désavantage concurrentiel n'est donc à craindre pour le secteur bancaire belge.

### Confinement des banques d'épargne

Au cours de ses travaux, 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 constate 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 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 et propose dès lors une série de

riteit voor financiële diensten en markten) een tariefcontrole-instantie opgericht waarvan de Koning de organisatie bepaalt, die een prijscontrole uitoefent op de gehanteerde tarieven.

De opbrengst van deze stabiliteitsheffing wordt in tegenstelling tot de bijdrage op de depositobedragen niet toegewezen aan een begrotingsfonds dat deze deposito's moet garanderen, maar wordt aangewend op het budget van de Rijksmiddelenbegroting.

De stabiliteitsheffing is immers geen verzekeringspremie maar dient ter compensatie van de door de maatschappij geleden schade door het onverantwoord opstapelen van systeemrisico's in de financiële sector.

Zulke heffing werd door Zweden reeds ingevoerd in 2009 zonder schadelijke gevolgen voor de Zweedse banksector. Er zal dus geen sprake zijn van enig concurrentienadeel voor de Belgische banksector.

### Vergrendeling van de spaarbanken

De bijzondere commissie belast met het onderzoek naar de financiële en bankcrisis stelde zich in haar werkzaamheden 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 stelt de bijzondere commissie vast, stelt problemen 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 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 die niet steeds in het belang zijn van de depositohouders, geeft

solutions à cet égard. 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'Organisation de coopération et de développement économique (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 conglomérats financiers entre les activités de banque de dépôt et les activités de banque commerciale.

Il est évident que les grands conglomérats présentent des avantages en termes d'échelle et d'économies de coûts, 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'échelle et d'économies de coûts. 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, 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 ».

(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.

de commissie hier een aantal oplossingen voor aan. Zo zou men de beursgenoteerde banken kunnen verplichten om hun depositoactiviteiten los te koppelen van de andere activiteiten van de bank, door die depositoactiviteiten over te hevelen naar een aparte juridische entiteit die dan een dochteronderneming zou blijven. Voor depositobanken zoals deze zouden dan specifieke prudentiële regels kunnen gelden die haar bijvoorbeeld verbieden op de opgehaalde deposito's in risicovolle producten te beleggen.

Ook internationale instanties zoals de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (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.

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

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

(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 de Macquarie Group in Australië.

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 inconsiderés. 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 crédit qui relèvent du droit d'un autre État membre de l'Union européenne, 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 interactions de capital, la position en 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 classi-

Onder de term « plan ter splitsing » 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 faling van een bank wordt zo aan de toezichthouder de mogelijkheid geboden om 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 is om vanuit de toezichthouder snel en efficiënt op te treden wanneer er zich ernstige problemen zouden stellen bij een bank, 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 voor handen 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.

Naar kapitaal toe 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 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

que. 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.

### **Protection accrue des consommateurs par la subdivision des produits financiers en classes de risque**

Les produits financiers qui sont autorisés sur le marché doivent être répartis en plusieurs classes, de peu risqué et à extrêmement risqué. Le consommateur doit savoir d'emblée ce qu'il peut attendre de la banque: quel sera le rendement attendu de son argent, quel est le risque et, par conséquent, ce qu'il restera de son argent dans le pire des cas.

La directive MIFID (*Market in Financial Instruments Directive*) est une première tentative visant à apporter le bon produit au bon client. Seulement, la banque détermine maintenant seule le profil du client et y lie un produit relevant d'une certaine classe de risque. Et c'est la banque qui définit la classe de risque.

La présente proposition de loi vise à inverser le système. Les produits sont classifiés, de sorte que le consommateur de produits financiers sache de quelle catégorie relève le produit financier qu'il acquiert.

C'est à la FSMA qu'il revient non seulement de fixer les classes de risque, mais aussi de déterminer quel produit appartient à quelle classe. Et ce n'est pas aux

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 er voor zorgt dat in tijden van crisis of default de kapitaalspositie zwakker maakt 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 aan 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 voor de crisis in al zijn hevigheid losbarstte.

### **Betere consumentenbescherming door indeling van financiële producten in risicoklassen**

De financiële producten die toegelaten zijn op de markt, moeten verdeeld worden in verschillende classificaties, van risico-arm tot extreem risicovol. De consument moet onmiddellijk weten wat hij van de bank mag verwachten: wat het verwachte rendement zal zijn van zijn geld, wat het risico is en bijgevolg wat hij in het slechtste geval zal overhouden van zijn geld.

De MiFID-richtlijn (*Markets in Financial Instruments Directive*) is een eerste poging om het juiste product bij de juiste klant te brengen. Alleen, de bank bepaalt nu zelf het profiel van een klant en koppelt daar een product aan met een bepaalde risicoklasse. En de bank vult zelf de risicoklasse in.

Met dit wetsvoorstel willen we het spiegelbeeld invoeren. De producten worden geclassificeerd, zodat de consument van financiële producten weet in welke categorie het financieel product valt dat hij koopt.

Het is de FSMA die niet enkel de risicoklassen vaststelt, maar ook bepaalt welk product in welke klasse hoort. En dat is niet aan de banken om te

banques de le faire. Les classifications portent sur les produits, pas sur les consommateurs. Il y aura de cette manière un régulateur qui protège les consommateurs et les produits financiers seront subdivisés en classes.

Cela permettra au client de voir très clairement de quels produits il s'agit, sans qu'il doive nécessairement être un expert financier. Si la FSMA doit ranger chaque produit dans une classe, il faut définir plus strictement les classes. C'est pourquoi nous proposons de constituer six classes de risque, chaque classe mentionnant clairement quel est le degré de risque et quelle somme peut perdre un consommateur dans le pire des cas. Au départ des paramètres existants, cela signifie que l'on se fonde sur une estimation des rendements mensuels sur une base quinquennale, à l'instar du système qui existe actuellement déjà pour certains produits d'assurance. En d'autres termes, compte tenu des rendements connus, on examine combien peut perdre un consommateur si le produit tourne mal et s'il ou elle conserve un produit dans son portefeuille pendant 5 ans.

#### **Instauration d'une interdiction des rémunérations variables pour certains établissements financiers**

Depuis la crise financière, le pouvoir fédéral a soutenu quelques établissements financiers. À la suite de ce soutien, le pouvoir fédéral possède une série de représentants au sein de ces établissements financiers.

Le jeudi 31 mars 2011, la Chambre des représentants a adopté une résolution demandant au gouvernement de faire en sorte, par le biais de ses représentants dans ces établissements financiers, que la haute direction ne puisse pas percevoir de rémunération variable tant que l'aide publique n'aurait pas été entièrement remboursée par les entreprises concernées.

Dans l'intervalle, le gouverneur de la Banque nationale a également indiqué que les bonus accordés à la haute direction seraient inconvenants tant que l'aide publique n'aurait pas été remboursée.

Cependant, cette résolution et les déclarations du gouverneur de la Banque nationale n'ont pas empêché Dexia d'accorder un bonus exorbitant à son patron. M. Mariani, administrateur délégué, a bénéficié d'un bonus de 600 000 euros et d'une prime de fonction de 200 000 euros en plus de sa rémunération. Dexia avait justifié ce bonus en affirmant que l'exécution du plan de redressement se déroulait conformément à ce qui avait été prévu. Dès lors qu'il est plus que manifeste, six mois plus tard, que ce n'était pas vrai, la présente proposition de loi transpose cette résolution adoptée dans une loi.

\*  
\* \*

bepalen. De classificaties slaan op de producten, niet op de consumenten. Op die manier ontstaat er dan een regulator die de consument beschermt, en worden de financiële producten in klassen onderverdeeld.

Dit laat toe dat de klant zeer duidelijk ziet om welke producten het gaat, zonder dat elke klant een financieel expert moet zijn. Als de FSMA elk product moet toewijzen aan een klasse, moeten klassen strikter worden gedefinieerd. Daarom stellen we voor dat er 6 risicoklassen worden gevormd, waarbij elke klasse duidelijk aangeeft wat de risicograad is en hoeveel geld een consument in het ergste geval kan verliezen. Uitgaand van de bestaande parameters, betekent dit dat er wordt gewerkt op basis van een inschatting van de maandelijksse rendementen op vijfjaarbasis, zoals het systeem nu al bestaat voor sommige verzekeringsproducten. Met andere woorden, gegeven de gekende rendementen, wordt gekeken naar hoeveel een consument kan verliezen als het slecht uitdraait met het product, en als hij of zij een product vijf jaar in de portefeuille houdt.

#### **Instelling van een verbod op variabele verloning voor bepaalde financiële instellingen**

Sinds de financiële crisis heeft de federale overheid enkele financiële instellingen ondersteund. Als gevolg hiervan heeft de overheid een aantal vertegenwoordigers in deze financiële instellingen.

Op donderdag 31 maart 2011 keurde de Kamer van volksvertegenwoordigers een resolutie goed die de regering vraagt om via haar vertegenwoordigers in deze financiële instellingen erover te waken dat het topmanagement van deze bedrijven geen variabele verloning ontvangt zolang de overheidssteun niet volledig is terugbetaald door de betrokken bedrijven.

Intussen gaf ook de gouverneur van de Nationale Bank aan dat bonussen voor de topdirectie onfatsoenlijk zijn zolang de staatssteun niet is terugbetaald.

Dexia heeft echter ondanks de resolutie en de uitspraken van de gouverneur van de Nationale Bank haar topman toch een buitensporige bonus uitbetaald. De gedelegeerd bestuurder Mariani kreeg 600 000 euro bonus en 200 000 euro functiepremie bovenop zijn loon. Die bonus werd gelegitimeerd door de stelling dat de uitvoering van het herstelplan op schema zat. Aangezien dit zes maanden later overduidelijk niet bleek te kloppen, zet dit wetsvoorstel de goedgekeurde resolutie om in wet.

Ludo SANNEN.

\*  
\* \*

**PROPOSITION DE LOI**CHAPITRE 1<sup>er</sup>**Disposition générale**Article 1<sup>er</sup>

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

## CHAPITRE 2

**Réforme visant à transformer la taxe bancaire en une taxe de stabilité**

## Art. 2

Les établissements de crédit visés à l'article 110 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, de même que les succursales d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement actives en Belgique qui relèvent du droit d'un autre État membre de l'Union européenne, sont assujettis au paiement annuel d'une taxe de stabilité.

L'assiette de cette taxe est déterminée par la différence entre, d'une part, le total du bilan au 30 septembre de l'année précédente et, d'autre part, la somme, à cette même date, des fonds propres et des dépôts garantis par le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers institué par la loi du 17 décembre 1998, au 30 septembre de l'année précédente.

Le taux annuel de la taxe de stabilité est fixé à 0,20 % de l'assiette.

## Art. 3

Il est créé au sein de l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA) une instance de contrôle des tarifs dont l'organisation est déterminée par le Roi et qui a pour mission d'exercer un contrôle des prix en ce qui concerne les tarifs pratiqués sur les dépôts par les établissements assujettis à la taxe de stabilité. Les modalités de cette mission sont définies par le Roi.

## Art. 4

Dans l'article 8 de l'arrêté royal du 14 novembre 2008 portant exécution de la loi du 15 octobre 2008,

**WETSVOORSTEL**

## HOOFDSTUK 1

**Algemene bepaling**

## Artikel 1

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

## HOOFDSTUK 2

**Hervorming van de bankentaks tot een stabiliteitsheffing**

## Art. 2

De kredietinstellingen bedoeld in artikel 110 van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen en de in België werkzame bijkantoren van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen die ressorteren onder andere Lidstaten van de Europese Unie zijn onderworpen aan de jaarlijkse betaling van een stabiliteitsheffing.

De grondslag van de stabiliteitsheffing wordt bepaald door het verschil tussen het balanstotaal op 30 september van het vorige jaar en de som van het eigen vermogen op 30 september van het vorige jaar en deposito's die gegarandeerd worden door het Beschermingsfonds voor de deposito's en financiële instrumenten ingesteld bij de wet van 17 december 1998 op 30 september van het vorige jaar.

Het jaarlijks tarief van de stabiliteitsheffing wordt vastgesteld op 0,20 % van de grondslag.

## Art. 3

Binnen de Autoriteit voor financiële diensten en markten (FSMA) wordt een tariefcontrole-instantie opgericht waarvan de organisatie door de Koning wordt bepaald. Deze tariefcontrole-instantie heeft als opdracht om een prijscontrole op de tarieven voor deposito's die de aan de stabiliteitsheffing onderworpen instelling hanteren uit te oefenen. De specificering van deze opdracht wordt door de Koning bepaald.

## Art. 4

In artikel 8 van het koninklijk besluit van 14 november 2008 tot uitvoering van de wet van 15 oktober

modifié par la loi-programme du 30 décembre 2009, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 1<sup>er</sup>, 1°, les mots «une contribution de 0,15 %» sont remplacés par les mots «une contribution de 0,05 %»;

2° dans le paragraphe 1<sup>er</sup>, 2°, les mots «une contribution de 0,15 %» sont remplacés par les mots «une contribution de 0,05 % du montant au 30 septembre de l'année précédente.».

### CHAPITRE 3

#### Confinement des banques d'épargne

##### Art. 5

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 paragraphe 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. 6

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 ».

### CHAPITRE 4

#### Protection accrue des consommateurs par la subdivision des produits financiers en classes de risque

##### Art. 7

Dans le chapitre II, section 7, de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, il est inséré une sous-section 2/1,

2008, gewijzigd bij de programmawet van 30 december 2009 worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 1, 1°, worden de woorden « een bijdrage van 0,15 % » vervangen door de woorden « een bijdrage van 0,05 % »;

2° in paragraaf 1, 2°, worden de woorden « een bijdrage van 0,15 % » vervangen door de woorden « een bijdrage van 0,05 % van het bedrag op 30 september van het vorige jaar. ».

### HOOFDSTUK 3

#### Vergrendeling van de spaarbanken

##### Art. 5

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. 6

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 controle procedures, » de woorden « , plan ter splitsing » ingevoegd.

### HOOFDSTUK 4

#### Betere consumentenbescherming door indeling van financiële producten in risicoklassen

##### Art. 7

In hoofdstuk II, afdeling 7 van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten worden onder een onderafde-

comprenant les articles 25ter à 25sexies rédigés comme suit :

« Sous-section 2/1. Subdivision en classes de risque

Art. 25ter. Les produits financiers sont répartis en six classes de risque dont chacune indique précisément le degré de risque pour le consommateur.

Par produit financier, on entend toute forme de collecte d'épargne et d'investissement financier, et notamment :

a) l'instrument financier au sens de l'article 2, 1<sup>o</sup>, de la présente loi ainsi que de la loi du 22 mars 2006 relative à l'intermédiation en services bancaires et en services d'investissement et à la distribution d'instruments financiers;

b) les assurances-vie et les contrats d'épargne-pension;

c) les dépôts à vue et à terme ainsi que les dépôts d'épargne réglementés;

d) les fonds communs de placement tels que sicav, sicafi, etc.

La classe de risque d'un produit financier est établie en fonction du calcul et de l'estimation de l'écart-type sur une base annuelle entre les rendements mensuels au cours des cinq dernières années, exprimés en euros. Pour les nouveaux produits financiers, la classe de risque est déterminée par rapport à un indice de référence fixé par la FSMA.

Le Roi définit les classes de risque et fixe, sur proposition de la FSMA, les paramètres de chaque classe de risque.

Aucun produit financier visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne peut être proposé au consommateur sans avoir été placé par la FSMA dans une classe de risque.

Art. 25quater. Les entreprises qui commercialisent des produits financiers transmettent à la FSMA un dossier complet lui permettant de placer le produit financier dans une classe de risque.

La FSMA fixe les modalités relatives à la procédure d'introduction d'un dossier et au contenu de celui-ci.

Art. 25quinquies. La FSMA place le produit financier dans une classe de risque dans les trente jours civils qui suivent l'introduction du dossier visé à l'article 25ter.

Ce délai est suspendu si la FSMA demande un complément d'informations à l'entreprise.

ling 2/1 de artikelen 25ter tot 25sexies ingevoegd, luidende :

« Onderafdeling 2/1. Indeling in risicoklassen

Art. 25ter. De financiële producten worden onderverdeeld in zes risicoklassen waarbij elke klasse duidelijk aangeeft wat de risicograad voor de consument is.

Onder financieel product wordt verstaan elk product, in welke vorm ook, waarbij geld wordt ingezameld en geld wordt belegd, met name :

a) de financiële instrumenten in de zin van artikel 2, 1<sup>o</sup>, van deze wet en van de wet van 22 maart 2006 betreffende de bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten en de distributie van financiële instrumenten;

b) de levensverzekeringsovereenkomsten en de pensioenspaarcontracten;

c) de zichtrekeningen, de termijnrekeningen en de geregementeerde spaarrekeningen;

d) de gemeenschappelijke beleggingsfondsen, zoals beveks, vastgoedbevaks, enz.

De risicoklasse van een financieel product wordt vastgesteld op basis van de berekening en inschatting van de standaardafwijking op jaarbasis tussen de maandelijkse returns tijdens de voorbije vijf jaar, uitgedrukt in euro. Voor nieuwe financiële producten wordt de risicoklasse bepaald ten aanzien van een referentie-index die de FSMA bepaalt.

De Koning definieert de risicoklassen en stelt, op voorstel van de FSMA, de parameters van elke risicoklasse vast.

Er mogen geen financiële producten als bedoeld in het eerste lid aan de consument worden aangeboden zonder dat ze door de FSMA in een risicoklasse zijn ondergebracht.

Art. 25quater. De ondernemingen die financiële producten commercialiseren delen een volledig dossier mee aan de FSMA om deze toe te laten het financieel product in een risicoklasse onder te brengen.

De FSMA legt de nadere regels vast inzake de procedure om een dossier in te dienen en de inhoud van het dossier.

Art. 25quinquies. De FSMA brengt binnen dertig kalenderdagen na de indiening van het dossier bedoeld in artikel 25ter het financieel product onder in een risicoklasse.

Deze termijn wordt geschorst indien de FSMA bijkomende informatie vraagt aan de onderneming.

Art. 25*sexies*. Les entreprises n'ont aucune possibilité de recours contre la décision de la FSMA de placer le produit financier dans une classe de risque déterminée. »

## CHAPITRE 5

### **Instauration de l'interdiction de payer une rémunération variable pour certains établissements financiers**

#### Art. 8

Il est interdit aux établissements soumis au contrôle de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, de la loi du 6 avril 1995 relative au statut et au contrôle des entreprises d'investissement et de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et qui, sur base de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, ont bénéficié d'une aide quelconque, de payer une rémunération variable aux administrateurs exécutifs tant que cette aide n'a pas été intégralement remboursée.

17 novembre 2011.

Art. 25*sexies*. De ondernemingen hebben geen beroep tegen de beslissing van de FSMA om het financieel product in een bepaalde risicoklasse onder te verdelen. »

## HOOFDSTUK 5

### **Instelling van een verbod op variabele verloning voor bepaalde financiële instellingen**

#### Art. 8

Instellingen die aan het toezicht onderworpen zijn van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen, de wet van 6 april 1995 inzake het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen en de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en die op basis van de wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit op enigerlei wijze steun ontvingen, is het verboden om aan uitvoerende bestuurders een variabele verloning uit te betalen zolang deze steun niet volledig is terugbetaald.

17 november 2011.

Ludo SANNEN.