



*COMITÉ DE HAUT NIVEAU
POUR UNE NOUVELLE
ARCHITECTURE
FINANCIÈRE*

RAPPORT FINAL

RÉSUMÉ

16 JUIN 2009

RÉSUMÉ

La Belgique est une petite économie ouverte dont le système financier, suite à la crise en cours, est de plus en plus composé de grandes institutions dont le siège est situé dans d'autres pays de l'UE. C'est dans ce contexte que le Comité a dû traiter la demande d'avis du gouvernement portant sur la manière de protéger le système financier national de la récurrence de crises financières dévastatrices comme celle à laquelle nous sommes confrontés actuellement. Le présent rapport reflète l'unanimité de vue des membres.

La crise actuelle est, sans aucun doute, globale par sa nature et par ses origines. L'excès de liquidité et les déséquilibres macro-économiques ont créé les conditions qui ont mené à la crise actuelle. Ces déséquilibres ont conduit à une discordance structurelle importante entre l'offre et la demande d'actifs ainsi qu'à une recherche effrénée de rendement. En outre, le développement de produits financiers complexes dans un environnement financier mal régulé et des incitants pervers ont amplifié l'impact des déséquilibres. C'est la raison pour laquelle le Comité a soumis un rapport intérimaire en février, traitant d'aspects spécifiques d'évolutions récentes en matière de marchés et produits financiers. Toutefois, le Comité tient à souligner que l'émergence d'une liquidité excessive et de déséquilibres financiers n'était en aucune manière une excuse pour permettre à la direction des institutions financières de renoncer à procéder à une évaluation approfondie et permanente du risque. En outre, il serait faux de croire que les erreurs de jugement et l'absence d'action dans ces domaines sont seulement le fait de la haute direction de ces firmes.

Il est donc de l'intérêt de la Belgique d'œuvrer en faveur d'une architecture financière globale plus stable. Au niveau global, il y a déjà un ensemble d'initiatives en cours pour renforcer la coordination de la surveillance (G20, Conseil de Stabilité Financière, etc.). Toutefois, un élément clef du nouveau système global émergent n'a pas encore fait l'objet de réforme. Il s'agit de la gouvernance de l'institution internationale qui devrait servir de gardien principal de la stabilité financière globale, à savoir le FMI. Renforcer l'indépendance du FMI, de telle manière qu'il puisse identifier de manière plus efficace les sources d'instabilité financière et y faire face, y compris dans ses pays membres les plus importants, est donc une voie dans laquelle il faut s'engager.

Toutefois, même une architecture financière globale réformée ne peut pas fournir une garantie de stabilité financière. Des changements plus importants doivent intervenir au niveau européen. Le cadre pour la réforme de l'architecture financière européenne a été établi par le rapport du groupe présidé par Mr de Larosière, dont les recommandations, maintenant en voie d'être traduites en initiatives concrètes de type législatif, seront bientôt à l'ordre du jour du Conseil européen. Ce Comité a exprimé son total soutien aux recommandations du rapport de Larosière (RDL) et invite ardemment les autorités belges à utiliser leur influence dans le processus de décision européen pour s'assurer que les structures des nouvelles institutions à créer (le Système Européen des Superviseurs Financiers – SESF – et le Conseil Européen pour les Risques Systémiques – CERS –) correspondent le plus près possible au schéma proposé par le RDL.

En même temps, le partage du fardeau entre Etats Membres dans le cas de sauvetage de banques de nature transfrontalière a été insuffisamment pris en compte dans le RDL et il serait hautement souhaitable de développer un cadre européen dans ce domaine. Un système Européen de garantie des dépôts, calibré de manière adéquate et financé ex ante, constituerait un pas décisif dans cette direction.

Il aurait en outre l'avantage de fournir un degré important de diversification du risque et une égalité de traitement entre grands et petits pays.

Au niveau belge, le paysage financier a changé au fil du temps. Le système bancaire est devenu davantage concentré et une des conséquences principales de la crise financière est qu'en termes de supervision, la Belgique a évolué d'une situation principalement de pays d'origine vers une situation essentiellement de pays d'accueil.

Toute analyse des déficiences du cadre de supervision belge révèle immédiatement qu'il manque une vraie politique de supervision macro-prudentielle et que le fonctionnement de la CBFA pourrait être considérablement amélioré. Dans cette optique, une question a été récemment posée à maintes occasions, notamment au parlement fédéral : le système de supervision devrait-il être calibré sur base d'un modèle dit « intégré » (souvent appelé le modèle à deux piliers) ou d'un modèle dit « coopératif » ? Dans le modèle intégré, la banque centrale serait compétente pour la politique monétaire, la supervision micro-prudentielle et la surveillance macro-prudentielle (la surveillance micro et macro serait localisée dans la même institution, d'où le nom du modèle) alors qu'une institution

indépendante, en dehors de la banque centrale, serait en charge de la supervision de l'intégrité des marchés et de la protection des investisseurs. Dans le modèle coopératif, la banque centrale serait compétente pour la politique monétaire, alors que la supervision micro-prudentielle, l'intégrité des marchés et la protection des investisseurs seraient de la responsabilité d'une institution extérieure à la banque centrale ; la surveillance macro-prudentielle serait confiée soit à la banque centrale soit à une institution indépendante, étroitement liée à la banque centrale. En Belgique, le cadre de surveillance repose clairement sur un modèle coopératif.

Pour les raisons expliquées dans le rapport, le Comité accepte à ce stade de ne pas basculer vers un modèle intégré mais souhaite renforcer significativement le modèle coopératif actuel. En même temps, il recommande la mise sur pied d'un groupe d'experts indépendants chargé d'évaluer régulièrement si le modèle coopératif renforcé produit les résultats attendus. Si cela n'était pas le cas, le Comité s'estimerait autorisé à recommander une transition vers un modèle intégré.

Le renforcement du modèle actuel exigerait des changements dans trois domaines.

Politique macro-prudentielle

L'absence d'une politique macro-prudentielle constitue la déficience principale du cadre belge actuel. L'objectif principal devrait être de mettre en place un système qui :

- a le pouvoir légal de recevoir toute l'information qu'il estime nécessaire ;**
- dispose de l'expertise pour analyser cette information de manière indépendante ;**
- peut prendre des décisions claires et a le pouvoir de les faire exécuter ainsi que de procéder à leur suivi ;**
- peut opérer les ajustements à son propre fonctionnement en réponse à un suivi externe de sa performance.**

Dans cette optique, le Comité conclut que le Comité de Stabilité Financière (CSF) existant devrait être remplacé par un Comité du Risque Systémique (CRS) en charge de la prévention des crises ; c'est-à-dire prévenir, limiter ou redresser les risques systémiques macro-prudentiels.

Le CRS serait composé de six membres et serait présidé par le gouverneur de la Banque Nationale de Belgique (BNB). Il serait opérationnellement indépendant, tout en ayant des liens étroits avec la BNB.

Le CRS ne serait pas un tigre de papier mais bien un qui puisse mordre. En effet, il pourrait, si nécessaire, juridiquement exiger de la part de la CBFA et de la BNB (pour cette dernière sans porter atteinte à ses obligations dans le cadre de l'UEM), de prendre des mesures pour gérer ou redresser les risques systémiques. L'octroi de tels pouvoirs légaux au CRS impliquerait des amendements à la législation financière actuelle.

Afin de réaliser ses tâches de manière efficace, le CRS aurait son propre secrétariat, qui serait habilité à recevoir toute information qu'il juge pertinente et il aurait un accès direct aux institutions financières individuelles, de manière à développer une bonne compréhension des activités et tendances dans les marchés financiers. En outre, pour garantir l'efficacité, les décisions du CRS ne seraient pas nécessairement prises par consensus mais, en cas de nécessité, sur base d'une procédure de vote. L'activité du CRS serait également soumise à un strict processus de suivi.

Politique micro-prudentielle

Le Comité est d'avis que le cadre micro-prudentiel, en particulier le fonctionnement de la CBFA, pourrait être considérablement amélioré. Les changements recommandés par le comité incluent en particulier :

- une modification de la procédure de désignation des membres du comité de direction, qui devrait devenir plus transparente ; les membres devraient être nommés pour des mandats non renouvelables de huit ans ;**
- le renforcement des pouvoirs du conseil de surveillance, qui devrait également mieux correspondre à l'expertise technique requise ;**
- une plus grande mobilité interne et externe du personnel ainsi qu'une plus grande diversification des compétences ;**
- des mécanismes de délégation interne visant à assurer un fonctionnement plus ciblé du Comité de direction.**

Intégrité de marché et protection des consommateurs

Concernant l'intégrité des marchés et la protection des consommateurs, le Comité pense qu'il est important de régler deux problèmes clef. Tout d'abord, la CBFA ne dispose pas de base légale explicite pour asseoir sa responsabilité en matière de protection des investisseurs, ce qui affaiblit son rôle dans ce domaine. Elle devrait aussi vite que possible disposer de ce fondement légal explicite. Deuxièmement, la structure actuelle de la CBFA ne permet ni une identification efficace des conflits d'intérêt entre la protection de l'investisseur et la supervision micro-prudentielle, ni d'une communication appropriée de ces sujets à la haute direction. L'organisation de la CBFA devrait être réformée en vue d'arriver à un meilleur équilibre entre les considérations de supervision micro-prudentielle et celles relatives à la protection des consommateurs.

* * *

Enfin, le Comité souhaite formuler trois considérations générales qui, même si elles ne font pas partie du rapport lui-même, peuvent se révéler cruciales pour l'avenir du système financier belge. Le Comité a choisi de ne pas formuler des propositions d'actions concrètes dans ces domaines vu que la situation financière est toujours fluide et qu'à son avis il serait préférable d'attendre qu'elle se soit clarifiée.

La *première considération* concerne l'équilibre délicat auquel les autorités belges sont confrontées (de même que les autorités dans la plupart des Etats membres) entre un accent plus important sur l'influence des pays d'accueil et le désir de maintenir l'intégrité du marché intérieur des services financiers, en particulier en matière bancaire. Mettre en avant la première préoccupation signifierait en pratique forcer les filiales et succursales étrangères à devenir davantage indépendantes en protégeant les actifs et, plus généralement, en insistant sur le caractère de distanciellement au niveau des transactions entre la société mère étrangère et la filiale ou succursale nationale. Toutefois, agir de la sorte saperait le marché intérieur, lequel est essentiel pour l'économie belge et européenne. Cette considération souligne une fois de plus

l'importance de la dimension européenne pour notre pays. La Belgique a tout à gagner d'un renforcement de la dimension européenne selon les orientations décrites ci-avant. Etant donné que le résultat du processus de réforme lancé avec le RDL est toujours incertain, il serait prématuré de prendre une position sur la question de savoir si un accent plus marqué sur le contrôle par le pays d'accueil deviendra finalement inévitable. Le Comité espère que l'infrastructure financière européenne modifiée sera assez forte pour maintenir l'intégrité du marché intérieur dans les services financiers.

La deuxième considération porte sur la taille du secteur financier belge. Dans beaucoup de pays, le principal objectif vis-à-vis du secteur financier semble avoir été la création de « champions » nationaux importants capables d'entrer en concurrence avec d'autres acteurs majeurs.

L'hypothèse sous-jacente était que la création d'institutions importantes avec une assise nationale conduirait non seulement à un marché intérieur des capitaux plus efficient mais aussi à plus d'emplois dans des services à haute valeur ajoutée. On peut se poser la question de savoir si ces objectifs ont été réellement atteints ; on pourrait même se poser la question de savoir si, au-delà d'un certain niveau minimum, il existe réellement une économie d'échelle importante dans le secteur bancaire.

D'autre part, il serait incongru que seuls les grands Etats membres puissent avoir le droit d'avoir des banques importantes qui, à condition d'être bien gérées et contrôlées, peuvent contribuer de manière significative à la prospérité d'un pays. Le Comité a le sentiment que, sur la taille appropriée des systèmes financiers nationaux, le verdict est toujours en attente ; il est trop tôt pour tirer des conclusions fermes.

La troisième considération est liée à la seconde. La création de champions nationaux importants a un coût : en période de tensions, elle peut engendrer une charge budgétaire très importante. Même si l'on doit admettre que tous les Etats membres de l'Union européenne, y compris ceux avec des situations budgétaires moins saines, ont récemment été en mesure, d'une manière ou d'une autre, de sauvegarder leurs systèmes financiers nationaux, on peut probablement dire sans risque de se tromper que les Etats membres avec les finances publiques les plus saines disposaient d'une plus grande marge de manœuvre pour mettre en œuvre les conditions répondant au mieux à leurs intérêts économiques, financiers et sociaux. Vu le caractère toujours évolutif de la situation, le Comité n'a pas jugé souhaitable de développer cet aspect de la crise financière et il n'a

d'ailleurs pas eu le temps de le faire. Il est toutefois crucial que les décideurs européens, une fois la crise financière passée, développent un cadre européen pour un soutien budgétaire aux opérations de sauvetage des banques. Il s'agit de trouver la volonté politique pour élaborer des solutions qui sont actuellement mises en œuvre ex post et de manière insatisfaisante.