

Conférence de presse

Genève, le 17 juin 2010

Remarques introductives de Thomas Jordan

Introduction

Il y a une année, le système financier se trouvait encore dans une situation extrêmement précaire. La résolution de la crise constituait notre principal souci. A l'époque déjà, nous avons attiré l'attention sur l'urgence de réduire l'acuité de la problématique du *too big to fail*. Nombre d'événements se sont produits depuis lors: le secteur financier, secoué par la crise, s'est redressé sensiblement, et les milieux politiques, les autorités de surveillance et les banques centrales n'ont pas ménagé leurs efforts sur les plans national et international, en vue d'atténuer la problématique du *too big to fail*. L'objectif est dorénavant très clair: les collectivités publiques et les contribuables ne devront plus assumer à l'avenir le sauvetage des banques.

J'aimerais aborder en premier lieu la situation du secteur bancaire suisse en me fondant sur notre dernier rapport sur la stabilité financière, puis préciser les prochaines étapes en vue de trouver une solution à la problématique du *too big to fail*.

La situation du secteur bancaire

La situation du secteur bancaire suisse s'est améliorée. Après une année 2008 catastrophique, UBS a pu stabiliser sa situation au cours de 2009. S'agissant du Credit Suisse, on peut même parler de normalisation. Les vigoureuses mesures de soutien prises par les gouvernements et les banques centrales ont contribué dans une large mesure à un redressement plus précoce et plus solide que prévu une année auparavant de l'économie mondiale, des marchés financiers et, partant, des banques. Pour la seule aide fournie au secteur bancaire, les principaux pays industrialisés se sont engagés à mettre des fonds à disposition à hauteur de près de 20% du produit intérieur brut. A la suite des diverses mesures de soutien à la conjoncture et au secteur bancaire, l'endettement de nombreux pays, mais aussi, dans plusieurs Etats, les risques pays liés aux crédits, se sont accrus nettement.

Les grandes banques actives sur le plan international – y compris les grands établissements suisses – ont largement profité de ces programmes d'aide et ont pu accroître leur rentabilité en 2009. Parallèlement, ces établissements suisses ont réduit la somme de leur bilan d'un quart environ. Leur dotation en fonds propres s'est notablement améliorée par rapport à l'année précédente. En particulier, leur ratio de fonds propres pondérés en fonction des risques a marqué une nette progression et a atteint, lui aussi, un niveau élevé en comparaison internationale. Il s'agit là d'une évolution très positive. Mais

Genève, le 17 juin 2010

2

elle ne doit pas masquer le fait que le degré d'endettement des deux grandes banques reste toujours important, et ce pour chaque établissement pris isolément comme sur le plan international. Ces ratios demeurent en effet très éloignés des niveaux visés en Suisse à partir de 2013 dans ce domaine. La poursuite du renforcement de la dotation en fonds propres et – ce qui lui est lié – de l'adaptation du modèle d'affaires visant à assurer une rentabilité durable constituent donc toujours des défis cruciaux pour les grandes banques.

La rentabilité et la dotation en fonds propres des banques axées sur le marché intérieur, c'est-à-dire les banques cantonales, les banques régionales et les banques Raiffeisen, étaient sensiblement supérieures en 2009 à leur moyenne à long terme. Le repli du produit intérieur brut, observé du milieu de 2008 au milieu de 2009, n'a guère eu d'effets jusqu'à ce jour sur ces établissements, de sorte que les provisions à constituer sur les crédits, en raison des risques encourus, sont demeurées peu élevées l'année passée. Toutefois, nous considérons que la situation de ces catégories de banques est moins confortable qu'elle n'apparaît de prime abord. Premièrement, la dotation en fonds propres des banques cantonales bénéficiant d'une garantie de l'Etat et celle des banques Raiffeisen doivent être quelque peu relativisées. Les banques Raiffeisen peuvent encore compter parmi les fonds propres, jusqu'à fin 2011, l'obligation pour leurs membres de faire des versements supplémentaires, et les banques cantonales peuvent faire valoir un droit à une réduction des exigences du fait de la garantie de l'Etat. Sans ces allègements, les ratios de fonds propres – en particulier ceux des banques Raiffeisen – apparaîtraient sous un jour nettement moins favorable. Secondement, nous considérons que les risques se sont accrus par rapport à l'année précédente dans les banques opérant essentiellement sur le marché intérieur. D'une part, le risque de taux d'intérêt s'inscrit à un niveau historiquement élevé dans les banques cantonales et les banques Raiffeisen. D'autre part, sur un arrière-plan d'incertitudes persistantes quant à l'évolution de la conjoncture et de prix de l'immobilier ayant fortement haussé, le volume des crédits fortement accru – notamment dans le domaine des prêts hypothécaires – laisse présager un accroissement des risques y relatifs. En outre, sous Bâle II, les banques doivent détenir moins de fonds propres que sous Bâle I pour les prêts hypothécaires en 1^{er} rang qu'elles accordent sur les immeubles d'habitation. Avant 2007, c'est-à-dire sous Bâle I, un prêt hypothécaire devait être couvert à raison de 4% de fonds propres, par la suite, soit sous Bâle II, le taux n'est plus que de 2,8%. Les banques sont ainsi incitées non seulement à octroyer davantage de prêts hypothécaires, mais aussi à réduire le coussin de fonds propres qui sert à absorber les pertes sur les crédits.

Du fait de ces risques de crédit et de taux d'intérêt accrus, nous invitons en particulier les banques axées sur le marché intérieur à faire preuve de prudence. Celles-ci doivent être prêtes à supporter une éventuelle hausse des taux d'intérêt. Outre les répercussions directes sur la marge d'intérêt, les effets indirects d'une telle hausse doivent tout particulièrement être pris en considération. Si des crédits sont accordés sans que la situation financière du preneur soit suffisamment prise en compte, une hausse des taux d'intérêt entraîne inmanquablement un volume plus élevé de créances irrécouvrables. Les banques opérant essentiellement sur le marché intérieur sont – comme je l'ai déjà indiqué – bien capitalisées en comparaison historique. Mais elles ne peuvent se passer d'un bon coussin de fonds propres, étant donné les risques encourus et les incertitudes.

Genève, le 17 juin 2010

3

La vive augmentation des prêts hypothécaires octroyés en Suisse et des prix de l'immobilier – sur fond de niveau historiquement bas des taux d'intérêt – nous a amenés, au premier trimestre de cette année, à lancer une enquête auprès des banques les plus importantes dans ce genre de crédits. Nous ne devons pas oublier les leçons tirées des crises précédentes. La crise immobilière des années 1990 avec ses graves répercussions sur le secteur bancaire suisse, mais aussi la dernière en date – la crise des *subprime* – nous rappellent que des évolutions malsaines sur le marché hypothécaire peuvent représenter une menace pour la stabilité du système bancaire et exigent, de ce fait, toute l'attention de la banque centrale. Les résultats de notre enquête ne nous permettent pas de donner le signal de fin d'alerte. Il en ressort certes que les banques n'avaient pas assoupli leurs critères d'octroi de crédits entre 2005 et 2009. Des banques dont la part de marché cumulée est substantielle semblent cependant avoir adopté des critères peu conservateurs. Ainsi, lors du calcul de la capacité financière, un nombre non négligeable de banques se fondent sur un taux d'intérêt bas en comparaison historique. Selon les banques, il n'est en outre pas rare, dans la pratique, que les critères d'octroi de crédits ne soient pas appliqués. Des banques totalisant une part de marché de près de 25% ont annoncé des dérogations s'élevant à plus de 20% des nouveaux crédits accordés en 2009. Par ailleurs, les données fournies par les banques en ce qui concerne l'application effective de ces critères sont lacunaires. On pourrait y voir un signe que plusieurs banques n'ont pas une perception assez claire des risques que renferme leur portefeuille de prêts hypothécaires.

La Banque nationale accorde une priorité élevée à cette thématique et, partant, continuera de suivre très attentivement l'évolution du marché hypothécaire. Nous allons approfondir l'analyse des risques – en étroite collaboration avec la FINMA et les banques elles-mêmes – et examiner s'il convient d'agir. Dans tous les cas, la prudence est de rigueur en matière d'octroi de crédits. Lors de l'appréciation de la capacité financière des emprunteurs, il faut tenir compte du fait que les taux d'intérêt actuels sont exceptionnellement bas en comparaison historique. Des limites de financement fixées avec prudence sont incontournables, notamment pour les genres d'objets et les régions ayant connu ces dernières années de fortes hausses de prix.

Les perspectives

Pour l'année en cours, nous tablons sur une poursuite de la reprise de l'économie mondiale. Cette reprise demeure toutefois fragile, car, jusqu'ici, elle a découlé principalement des mesures, déjà évoquées, de soutien prises par des gouvernements et des banques centrales. Les incertitudes restent supérieures à la moyenne. Les risques de dégradation de l'activité se sont accrus ces derniers mois du fait de difficultés de financement rencontrées par plusieurs pays européens. Des mesures d'économie absolument urgentes et des primes de risque en hausse pourraient compromettre la reprise, mais aussi entraîner, durant une période relativement longue, un volume accru de créances irrécouvrables, et même de nouvelles turbulences sur les marchés financiers. Une telle évolution constituerait un grand défi pour le secteur bancaire suisse. Car, outre un ralentissement de la conjoncture et un effondrement sur les marchés financiers, la propagation de problèmes au sein du système bancaire international pourrait de surcroît jouer un rôle déstabilisateur. Les risques indirects pèsent donc lourdement sur les banques suisses, même si les risques directs, mesurés aux créances sur les Etats particulièrement

Genève, le 17 juin 2010

4

affectés jusqu'ici, sont modestes. Dans ce contexte, il ne nous semble pas opportun que les banques accroissent leur propension à prendre des risques.

La réforme des conditions-cadres réglementaires/problématique du *too-big-to-fail*

Il y a une année, nous avons mis l'accent sur l'urgence d'atténuer l'acuité de la problématique du *too big to fail*. Où en sommes-nous aujourd'hui? Permettez-moi d'abord de préciser un point. La problématique du *too-big-to-fail* ne se résoudra pas d'elle-même. L'année dernière, les grandes banques avaient certes réduit sensiblement la somme de leur bilan, une évolution saluée expressément par la Banque nationale. Si la problématique du *too-big-to-be-rescued* s'est ainsi atténuée légèrement, celle du *too-big-to-fail* n'a guère perdu de son acuité. Les engagements des grandes banques, qui atteignaient fin 2008 un niveau presque six fois supérieur au PIB, ont pu être réduites à un peu plus de quatre fois, fin 2009. Les parts de marché de ces établissements dans les segments déterminants pour l'économie suisse et, partant, leur importance systémique sont toutefois restées inchangées. En effet, la part des grandes banques tant au total des crédits accordés qu'à celui des dépôts détenus en Suisse est d'un tiers. En d'autres termes, la Suisse reste vulnérable, et le besoin d'agir est toujours grand. C'est aussi l'avis de la commission d'experts mise sur pied par le Conseil fédéral et chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale, commission dont je suis le vice-président. Elle estime que les grandes banques revêtent à l'évidence une importance systémique par leur forme actuelle mais aussi par leur taille.

La commission a publié son rapport intermédiaire à la fin du mois d'avril dernier. La problématique du *too-big-to-fail* sera traitée au moyen d'un ensemble de mesures-clés. Celles-ci comprennent des exigences particulières s'appliquant aux banques d'importance systémique dans les domaines des fonds propres, des liquidités et de la structure organisationnelle. Ces mesures-clés sont compatibles avec les approches développées dans le cadre du Conseil de stabilité financière (*Financial Stability Board*). En plus des propositions de la commission d'experts, d'autres mesures sont prises en considération sur le plan international, telles le démantèlement de grandes banques et l'interdiction de certaines activités, à savoir le négoce en compte propre ou l'imposition des bilans et de transactions spécifiques.

La Banque nationale soutient entièrement les propositions émises par la commission d'experts dans son rapport intermédiaire. Les grands axes vont dans la bonne direction. Dorénavant, la concrétisation des modalités de ces mesures revêt une grande importance. Notre position est très claire: les dispositions régissant les fonds propres doivent être renforcées dans une mesure significative, et leur degré de rigueur doit être relevé en fonction de l'importance systémique de la banque. Cette approche est l'unique manière d'internaliser les risques pris par les banques, risques que celles-ci pouvaient faire supporter jusque-là en partie par la collectivité. La progressivité des dispositions régissant les fonds propres doit en outre inciter à une réduction de l'importance systémique et, ainsi, du potentiel de perturbations qui lui est lié.

Permettez-moi de relever ici que le renforcement des dispositions régissant les fonds propres et l'adoption d'une limite à l'endettement, fin 2008, ne visaient pas la réduction à un niveau acceptable de l'importance systémique des grandes banques. Ces deux mesures

Genève, le 17 juin 2010

5

constituaient plutôt une réponse aux lacunes de la réglementation que la crise avait mis subitement au jour, c'est-à-dire une réaction à la couverture trop faible des risques – en particulier dans le portefeuille de négoce – par des fonds propres et l'absence d'une composante de fonds propres à caractère anticyclique.

En ce qui concerne le durcissement des exigences en matière de liquidités s'appliquant aux banques d'importance systémique, des mesures concrètes ont déjà pu être mises en œuvre. Les exigences de liquidités ont été complètement remaniées par la FINMA et la Banque nationale, en collaboration avec les grandes banques; elles entreront en vigueur à la fin de ce mois.

La troisième mesure-clé, qui porte sur la structure organisationnelle, est également importante. L'organisation et la structure juridique des banques d'importance systémique doivent être adaptées de telle façon que, en cas d'urgence, une liquidation ordonnée est possible. En particulier, des fonctions d'importance systémique doivent pouvoir continuer leur activité sans qu'il soit nécessaire de sauver l'ensemble de l'établissement. Atteindre cet objectif n'est assurément pas simple. La mise en œuvre de cette mesure doit prendre en compte les défis posés par la grande complexité des activités des grandes banques, et par leur dimension internationale. La mesure doit être crédible et rigoureuse aussi bien sur les plans opérationnel que juridique. Si elle était inadaptée, il pourrait en résulter des conséquences fatales lors d'une prochaine crise.

La Banque nationale va continuer de s'engager résolument pour une atténuation effective de la problématique du *too big to fail*. Nous sommes confiants dans le fait que, au sein de la commission d'experts, les banques continueront de jouer un rôle constructif dans la recherche d'une solution. Les mesures d'ordre réglementaire, qui sont examinées, entraîneront des coûts pour les grandes banques, nous en sommes bien conscients. D'une part, ces coûts découleront avant tout de la réduction de la subvention revêtant la forme de l'assurance implicite *too-big-to-fail*. Etant donné qu'il en résultera une diminution proportionnelle des coûts pour les contribuables, il ne s'agit pas là de coûts économiques. D'autre part, des mesures de rechange, telles l'interdiction de certaines activités bancaires, entraîneraient des coûts nettement plus élevés. Nous sommes convaincus que les grandes banques tireront à long terme des avantages des exigences accrues d'ordre réglementaire. La crise récente a montré qu'un système financier stable constitue une condition essentielle de la compétitivité de notre place financière. Cette constatation s'applique tout particulièrement à la gestion de fortunes, un domaine d'activité très important des banques suisses. Trouver une solution pertinente à la problématique du *too-big-to-fail* permettra de renforcer à long terme notre système bancaire et de le positionner favorablement sur le plan stratégique.