



**Embargo jusqu'au**  
27 avril 2018, 10 h 00

---

## **Commentaires sur la politique monétaire et la réglementation bancaire**

110<sup>e</sup> Assemblée générale ordinaire des actionnaires  
de la Banque nationale suisse

**Thomas J. Jordan**

Président de la Direction générale

Banque nationale suisse

Berne, le 27 avril 2018

© Banque nationale suisse (exposé donné en allemand)

Monsieur le président du Conseil de banque,  
Mesdames et Messieurs les actionnaires,  
Chers invités,

A mon tour, je vous souhaite la bienvenue à notre Assemblée générale. Comme de coutume, j'aimerais consacrer la première partie de mon exposé à la situation actuelle de l'économie et à la politique monétaire. Dix ans après l'éclatement de la crise financière mondiale, nous avons pu bénéficier en 2017 d'une évolution économique nettement plus dynamique, en Suisse et dans le monde. La question est aujourd'hui de savoir si le rétablissement de l'économie mondiale, qui se révèle particulièrement lent, est enfin achevé. Comme je vais le montrer tout à l'heure, nous pouvons être optimistes. Mais l'euphorie n'est pas encore de mise.

Dans la seconde partie de mon exposé, j'aimerais dresser un bilan de la réglementation bancaire. En effet, dix ans après l'éclatement de la crise, il convient non seulement de nous demander si nous nous sommes remis de ses effets, mais encore de nous pencher sur les mesures que nous avons prises pour accroître la capacité de résistance de notre système bancaire face aux crises à venir. Je me propose de montrer que la réglementation mise en place après la crise a sensiblement amélioré la résilience de notre système bancaire. Nous pouvons donc être confiants sur ce point également. Pour assurer la stabilité du système financier à long terme, nous devons toutefois mettre en œuvre intégralement les mesures qui ont déjà été décidées touchant la réglementation et examiner régulièrement à l'avenir si elles sont adéquates.

Permettez-moi de commencer par vous présenter la situation actuelle de l'économie et la politique monétaire.

## **Situation économique et politique monétaire de la Banque nationale**

### **Situation économique**

La situation économique en Suisse s'est constamment améliorée en 2017. Le taux d'utilisation des capacités de production a augmenté, et le chômage a reculé. Au quatrième trimestre 2017, le produit intérieur brut (PIB) réel dépassait de 1,9% le niveau auquel il s'était inscrit un an auparavant. Et pour la première fois depuis 2011, l'inflation a évolué en zone positive l'année dernière.

La reprise de l'économie mondiale n'est pas le seul facteur à avoir contribué à l'amélioration de la situation. L'évolution s'est également montrée favorable sur le marché des changes, avec l'affaiblissement du franc à compter du second semestre 2017. Le franc s'est surtout déprécié vis-à-vis de l'euro. La compétitivité-prix des branches axées sur l'exportation en a été renforcée, et l'économie y a trouvé l'allègement souhaité.

Actuellement, la valeur du franc pondérée par le commerce extérieur s'établit, en termes réels, à peu près au même niveau qu'avant la suppression du cours plancher en janvier 2015.

La nette surévaluation de notre monnaie s'est donc estompée. Néanmoins, le franc s'inscrit toujours à un niveau élevé.

### **Politique monétaire**

Dans le but d'assurer des conditions monétaires appropriées, nous poursuivons notre politique monétaire expansionniste. Celle-ci repose d'une part sur le taux d'intérêt négatif que nous appliquons aux avoirs à vue détenus à la Banque nationale suisse (BNS) par les banques et d'autres intervenants sur les marchés financiers, et, d'autre part, sur notre constante disposition à intervenir au besoin sur le marché des changes.

Les deux mesures restent nécessaires étant donné le contexte toujours fragile. Si les réactions sur le marché des changes sont demeurées relativement faibles face aux récentes turbulences boursières, la situation sur les marchés financiers et, partant, les conditions monétaires de l'économie peuvent toutefois à nouveau se détériorer rapidement.

Une telle détérioration n'est pas souhaitable dans les circonstances actuelles. Certes, l'inflation affiche un taux se situant dans la fourchette que la Banque nationale assimile à la stabilité des prix. L'utilisation des capacités de production a, elle aussi, continué d'augmenter dans l'économie. Mais le renchérissement demeure faible, et les pressions à la hausse sur les prix sont toujours modestes, malgré la politique monétaire expansionniste. A ce stade, un resserrement des conditions monétaires serait prématuré et compromettrait inutilement la dynamique positive de l'économie.

Mesdames et Messieurs, l'année dernière, l'économie suisse a enregistré un net regain de vigueur, et l'environnement conjoncturel international s'est développé favorablement. Cette évolution ne saurait toutefois susciter l'euphorie. L'apaisement enregistré sur le marché des changes au cours des douze derniers mois n'a écarté ni les défis à court terme, de nature conjoncturelle, ni ceux à long terme, de nature structurelle. Les pressions résultant de la concurrence internationale sont aussi fortes aujourd'hui qu'elles l'étaient avant l'éclatement de la crise. La Suisse ne pourra rester compétitive sur le plan économique et demeurer prospère que si nos entreprises continuent de se démarquer par leur grande flexibilité et leur capacité à se réinventer et si les responsables politiques réussissent à maintenir en Suisse des conditions globales particulièrement favorables pour l'économie.

Pour aborder la seconde partie de mon exposé, j'aimerais revenir sur la crise financière mondiale.

## La réglementation dix ans après le cas UBS

### Failles du système bancaire révélées par la crise financière

Il y a bientôt dix ans, en octobre 2008, la Confédération, la FINMA<sup>1</sup> et la Banque nationale ont été contraintes de prendre des mesures pour stabiliser l'UBS et le système financier suisse. L'Etat et les contribuables ont temporairement dû assumer les risques de cette grande banque. Beaucoup d'autres pays ont été confrontés à des problèmes similaires et ont également dû procéder à des sauvetages de banques.

La crise financière a mis au jour des faiblesses fondamentales dans le système financier mondial. Il convient de relever notamment deux points concernant le système bancaire et la réglementation. Premièrement, la résilience de nombreuses banques était alors insuffisante. En regard des risques encourus, ces établissements n'avaient pas assez de liquidités et de fonds propres pour faire face à des sorties massives de capitaux et à des pertes substantielles.

Deuxièmement, certaines banques étaient tellement importantes et si largement connectées que leur faillite aurait provoqué une réaction en chaîne causant l'effondrement d'autres établissements financiers, y compris d'établissements fondamentalement sains. Les coûts économiques en auraient été considérables. C'est pourquoi les Etats ont dû venir à la rescousse de telles banques lorsqu'elles étaient en difficulté<sup>2</sup>. On parle à ce sujet de problématique du *too big to fail*.

### Mesures internationales en vue de renforcer la stabilité financière

Afin de renforcer la stabilité financière, les institutions internationales ont, par la suite, établi de nouvelles normes ou adapté les réglementations existantes. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a ainsi approuvé, en décembre 2017, la réglementation internationale dite «Bâle III». Auparavant déjà, le Conseil de stabilité financière (CSF) avait adopté de nouvelles dispositions pour traiter la problématique du *too big to fail*.

Ces réglementations interviennent sur les points où des failles avaient été détectées. En effet, un premier train de mesures vise à renforcer la résilience de toutes les banques. Pour ce faire, des règles plus efficaces ont été établies en matière de liquidités et de fonds propres.

Selon les nouvelles prescriptions relatives aux liquidités, les banques doivent d'une part pouvoir absorber pendant 30 jours des sorties de fonds exceptionnellement élevées, et, d'autre

---

<sup>1</sup> L'autorité de surveillance des marchés financiers s'appelait alors Commission fédérale des banques.

<sup>2</sup> De fait, ces banques disposaient donc d'une garantie de l'Etat. Les créanciers pouvaient partir de l'hypothèse que l'Etat assumerait des pertes importantes et qu'ils seraient préservés de tout dommage en cas de faillite. Ils étaient donc prêts à fournir à ces banques des fonds à des conditions relativement avantageuses. Cet avantage permettait à son tour aux banques de prendre des risques considérables. Du point de vue de la société, une telle situation n'est pas optimale. Il s'agit d'un problème d'aléa moral (*moral hazard*).

part, disposer de suffisamment de ressources stables pour financer leurs activités pendant les douze mois à venir<sup>3</sup>.

Les exigences en matière de fonds propres ont été adaptées dans deux domaines. Le ratio de fonds propres pondérés en fonction des risques, qui établit un rapport entre les fonds propres et les actifs pondérés en fonction des risques, présentait certaines faiblesses qui ont été corrigées. Ainsi, la marge dont les banques disposent dans le calcul de la pondération-risque a été réduite<sup>4</sup>. De plus, les exigences en matière de fonds propres ont été complétées d'une disposition indépendante des risques. Permettez-moi de la présenter brièvement.

Lorsqu'elles prennent une décision, par exemple pour l'octroi d'un crédit, les banques doivent peser le rendement et le risque. Un rendement plus élevé est généralement lié à un risque plus grand. Une banque qui pratique une gestion sensible aux risques devrait donc être soumise à une réglementation qui tienne elle aussi particulièrement compte des risques. Les dispositions relatives au ratio de fonds propres pondérés en fonction des risques répondent à ce besoin. Elles garantissent qu'une banque qui passe des opérations visant un rendement plus important et qui court ainsi davantage de risques doit remplir des exigences de fonds propres plus élevées. De ce fait, la pondération-risque applicable par exemple à un placement spéculatif à l'étranger est bien plus forte que celle qui se rapporte à un prêt hypothécaire en Suisse.

Cependant, il est souvent difficile d'évaluer les risques avec précision et de les modéliser. C'est la raison pour laquelle un ratio simplifié de fonds propres, indépendant du risque, a été introduit. Ainsi, la part des fonds propres dans le total des actifs d'une banque ne peut s'inscrire au-dessous d'un certain seuil<sup>5</sup>. Obligeant les banques à détenir un minimum de fonds propres, le ratio simplifié a pour but de prévenir une évaluation trop optimiste des risques.

Les nouvelles prescriptions régissant les liquidités et les fonds propres s'appliquent à toutes les banques. Elles permettent à ces dernières de faire face à des sorties importantes de fonds ou à des pertes élevées sans risquer de devenir illiquides ou insolubles<sup>6</sup>. Un deuxième train

---

<sup>3</sup> Les exigences correspondantes sont définies, d'une part, par le ratio de liquidité à court terme (*liquidity coverage ratio*, LCR), et, d'autre part, par le ratio de liquidité à long terme (*net stable funding ratio*, NSFR).

<sup>4</sup> Les exigences en matière de fonds propres pondérées en fonction des risques sont désignées par le terme de *risk-weighted assets ratio* (RWA ratio). Les banques peuvent recourir à leurs propres modèles pour calculer leurs actifs pondérés en fonction des risques. Afin d'éviter une sous-estimation et pour garantir la comparabilité des données entre les différents établissements, la nouvelle réglementation prévoit une limite inférieure (*output floor*) applicable aux actifs pondérés en fonction des risques lorsqu'ils sont calculés par les banques. Leur niveau ne doit ainsi pas s'inscrire à moins de 72,5% des actifs pondérés en fonction des risques calculés selon l'approche standard définie par l'autorité de réglementation.

<sup>5</sup> Pour désigner le rapport entre fonds propres et total des actifs, on utilise le terme de ratio de levier (*leverage ratio*).

<sup>6</sup> La crise financière a montré l'importance non seulement du volume, mais aussi de la qualité des fonds propres. C'est pourquoi les dispositions de Bâle III ont renforcé les exigences qualitatives. Elles garantissent notamment la possibilité d'utiliser les fonds propres pouvant être pris en compte afin d'absorber des pertes avant même l'ouverture d'une procédure de faillite. Ainsi seulement, ces fonds propres peuvent jouer le rôle de volant de sécurité et contrer le danger d'une cessation d'activités d'une banque.

de mesures porte exclusivement sur les grandes banques largement connectées. Il vise à traiter la problématique du *too big to fail*<sup>7</sup>.

Des prescriptions plus sévères ont été mises en place pour les banques dont l'effondrement aurait de graves conséquences pour l'économie et le système financier<sup>8</sup>. Ces banques dites d'importance systémique doivent tenir à disposition un volant supplémentaire de fonds propres afin de renforcer leur résilience et de réduire la probabilité qu'elles se retrouvent dans une situation critique.

Des difficultés existentielles causées par de fortes turbulences dans le secteur financier et l'économie réelle ne sauraient toutefois être complètement exclues pour les banques d'importance systémique. Par conséquent, celles-ci doivent prendre des dispositions financières et organisationnelles pour le cas où une telle situation se présenterait<sup>9</sup>.

Concrètement, elles doivent s'assurer que le niveau de leurs fonds propres pouvant absorber des pertes est suffisant pour permettre un assainissement ou une liquidation sans aide extérieure – c'est-à-dire sans l'argent du contribuable<sup>10</sup>. Elles sont tenues de prendre des dispositions pour conserver leur capacité d'action en cas de crise et pour pouvoir faire l'objet d'un assainissement ou d'une liquidation ordonnée.

Ce deuxième train de mesures réduit donc les risques émanant de banques d'importance systémique en accroissant leur résilience et en permettant, le cas échéant, leur assainissement ou leur liquidation ordonnée.

## Réglementation bancaire en Suisse

Les instances de réglementation internationales ont fixé, au moyen de ces deux trains de mesures, des normes minimales valables au niveau mondial. De nombreux pays, dont la Suisse, ont toutefois pris des dispositions qui vont au-delà de ces exigences.

---

<sup>7</sup> La réglementation internationale prévoit des mesures additionnelles pour réduire les risques systémiques dans le secteur bancaire. Il s'agit par exemple de diminuer le risque de transmission au sein du secteur bancaire en mesurant et en contrôlant de façon plus systématique la concentration des risques vis-à-vis de certaines contreparties telles que d'autres banques. La problématique du caractère procyclique de la réglementation est également prise en compte. L'autorité de réglementation peut ainsi activer un volant anticyclique de fonds propres dans des phases où l'octroi de crédits est supérieur à la moyenne. Ce volant permet d'accroître les exigences imposées aux banques en matière de fonds propres en périodes de reprise et de libérer ces fonds en périodes de ralentissement. Il a pour but d'empêcher que les banques ne doivent impérativement constituer des fonds propres dans une phase de repli et ne soient ainsi contraintes à réduire leur activité de crédit et à renforcer de la sorte les fluctuations conjoncturelles.

<sup>8</sup> Le CSF compte Credit Suisse Group SA et UBS SA parmi les établissements bancaires d'importance systémique mondiale (EBISm). En Suisse, la loi sur les banques donne à la BNS la compétence de désigner, après consultation de la FINMA, certaines banques comme étant d'importance systémique pour le marché intérieur. Il s'agit d'établissements indispensables à l'économie du pays et non substituables à court terme, tant pour les opérations de crédit et de dépôt en Suisse que pour le trafic des paiements. La Banque nationale a déterminé qu'en plus de Credit Suisse Group SA et d'UBS SA, la Banque Cantonale de Zurich, le groupe Raiffeisen et PostFinance SA sont également d'importance systémique.

<sup>9</sup> Le terme de *gone concern* est utilisé pour les exigences en lien avec la réglementation applicable en cas d'assainissement ou de liquidation. On distingue entre les exigences *going concern* et les exigences *gone concern*, les premières portant sur l'activité en cours d'un établissement bancaire, tandis que les secondes se rapportent à la situation d'une banque devant être assainie ou liquidée.

<sup>10</sup> Le problème est que les banques connaissent généralement des difficultés précisément au moment où elles ne disposent plus de fonds propres en quantité suffisante. La réglementation prévoit que, dans de tels cas, elles peuvent amortir des titres de dette ou les convertir en fonds propres. Ces titres de dette émis en vue d'absorber des pertes en cas d'insolvabilité sont désignés par le terme d'«instruments de *bail in*».

Pourquoi est-il judicieux de placer la barre plus haut dans ce domaine? La Suisse dispose d'une place financière particulièrement importante en comparaison de la taille de l'économie. Le secteur bancaire génère directement environ 5% de la valeur ajoutée et occupe plus de 115 000 personnes. En sa qualité d'intermédiaire financier, il est en outre indispensable au bon fonctionnement de l'économie et revêt de ce fait une grande importance pour celle-ci.

Il apparaît dans ce contexte que des banques efficaces, actives sur le plan international, jouent un rôle essentiel. Du point de vue économique, il ne serait donc pas dans l'intérêt général du pays de démanteler des banques d'importance systémique. Il est d'autant plus nécessaire de s'assurer que ces banques sont assez robustes. C'est la raison pour laquelle la réglementation suisse exige des banques d'importance systémique qu'elles détiennent un volant de fonds propres dépassant les exigences minimales fixées dans les normes internationales.

On pourrait remarquer à présent que ce renforcement nuit à la place financière. Mais de telles exigences ne doivent pas, surtout en Suisse, être considérées sous le seul aspect des coûts qui en découlent. En effet, un système bancaire robuste constitue aujourd'hui un avantage majeur face à la concurrence internationale. En attirant des clients et des activités commerciales, il constitue un atout non seulement du point de vue de la stabilité financière, mais aussi de celui des banques mêmes.

Comparée à d'autres pays abritant une place financière importante, la Suisse s'est par ailleurs dotée d'une réglementation succincte. Ainsi, elle n'intervient pas activement dans le modèle d'affaires ou la structure organisationnelle des banques. Elle s'abstient également de distinguer entre activités bancaires souhaitables et indésirables. La réglementation suisse se concentre sur les aspects essentiels: les banques doivent être en mesure d'absorber elles-mêmes les pertes éventuelles résultant des risques qu'elles ont pris, sans déstabiliser d'autres pans du système financier et sans nuire à l'économie.

### **Etat des lieux**

Qu'est-ce que les mesures mises en place ont permis d'atteindre? Le système bancaire suisse est-il mieux à même de résister aux crises? Permettez-moi de vous indiquer comment nous évaluons les choses. Je parlerai des banques axées sur le marché intérieur avant d'examiner la situation des grandes banques.

Les banques axées sur le marché intérieur n'étaient pas au cœur de la crise financière. Elles devraient être peu touchées dans l'ensemble par les nouvelles réglementations. Dans la plupart des cas, leur dotation en liquidités et en fonds propres dépasse nettement les exigences minimales. Les simulations de crise (*stress tests*) effectuées régulièrement par la Banque nationale pour évaluer les risques offrent l'image d'un secteur bancaire majoritairement bien capitalisé.

Cependant, les banques ont de nouveau accru leur propension au risque ces dernières années, notamment en raison du contexte de taux d'intérêt bas. De plus, le marché hypothécaire et le marché de l'immobilier résidentiel présentent des déséquilibres. Il est important dès lors que

les banques axées sur le marché intérieur soient conscientes des risques encourus et qu'elles maintiennent à l'avenir également une bonne dotation en fonds propres.

Et quelle est la situation des grandes banques? Les deux établissements concernés ont nettement renforcé leur résilience ces dernières années et sont en bonne voie en ce qui concerne le respect des exigences qui leur sont imposées. Ils ont amélioré constamment aussi bien leur dotation en fonds propres dans la perspective de la continuité de l'activité que leur capacité à supporter des pertes en cas d'assainissement ou de liquidation<sup>11</sup>. De plus, ils ont pris des mesures organisationnelles substantielles dans le but d'accroître leur capacité d'assainissement et de liquidation. Ainsi, les deux grandes banques ont créé des filiales suisses qui doivent continuer d'assumer les fonctions d'importance systémique dans notre pays en cas de crise. Elles ont donc fourni un travail considérable.

Que reste-t-il à faire? D'une part, il faut achever la constitution de fonds susceptibles de couvrir les pertes en cas de liquidation. Il s'agit d'un objectif à court terme. D'autre part, les deux grandes banques doivent fournir la preuve, d'ici à fin 2019, qu'elles sont en mesure de garantir en cas de crise les fonctions revêtant une importance systémique pour la Suisse. Autrement dit, les unités suisses englobant les fonctions d'importance systémique doivent disposer d'une indépendance opérationnelle et financière suffisante par rapport au reste de la banque. De plus, il est nécessaire de finaliser les plans d'assainissement et de liquidation de l'ensemble de la banque en tenant compte de toutes ses entités au niveau mondial.

Si l'on considère conjointement les banques axées sur le marché intérieur et les grandes banques, on peut constater que la résilience de notre système bancaire dans son ensemble a clairement augmenté. Nous sommes convaincus que nos banques sont aujourd'hui bien mieux en mesure de résister aux turbulences qu'elles ne l'étaient il y a dix ans. En outre, les organes de direction des banques et les autorités de surveillance ont une meilleure compréhension en ce qui concerne l'évaluation des risques.

La mise en œuvre exhaustive des mesures décidées ne manquera pas d'accroître encore la stabilité de notre système financier. Certes, les banques d'importance systémique ne vont pas disparaître. Mais elles ne pourront plus être «trop grandes pour faire faillite», et l'Etat et le contribuable ne devront plus craindre d'être pris en otage. Ainsi, la nouvelle réglementation bancaire contribue à réduire les risques tout en tenant compte de la grande importance du secteur bancaire suisse pour notre économie ainsi que de notre intérêt à une place financière majeure.

Permettez-moi encore de faire une brève allusion dans ce contexte à l'initiative Monnaie pleine. Les auteurs de l'initiative en attendent un système financier plus stable. Cependant, le passage à un régime de monnaie pleine jamais encore mis en pratique bouleverserait

---

<sup>11</sup> A partir de fin 2019, les deux grandes banques doivent présenter, sans prise en compte du volant anticyclique de fonds propres, un ratio de levier d'au moins 5% et un ratio d'actifs pondérés en fonction des risques de 14,3% pour remplir les exigences *going concern*. S'y ajoutent les exigences *gone concern* dont le niveau est le même que celui des exigences *going concern* (sans tenir compte d'éventuelles réductions). Chacune des deux grandes banques doit détenir, pour assurer sa capacité totale d'absorption des pertes (*total loss-absorbing capacity*, TLAC), des fonds d'un montant équivalent à 28,6% des actifs pondérés en fonction des risques et à 10% du total des actifs.



fondamentalement notre système financier, qui a fait ses preuves. Faute de données empiriques et de systèmes comparables dans d'autres pays, la Suisse entrerait dans une phase de grandes incertitudes. La Banque nationale estime plus utile de s'appuyer sur les mesures évoquées précédemment pour rendre notre place bancaire mieux à même de résister aux crises.

Il y a lieu à présent de mener à bonne fin la mise en œuvre systématique de la nouvelle réglementation. Des avancées notables ont déjà été accomplies. Bien entendu, les autorités devront évaluer l'efficacité de la réglementation à l'avenir également, en prenant aussi en considération les coûts qu'elle entraîne pour les banques et les milieux économiques. L'objectif doit être de maintenir ces coûts au niveau le plus bas possible sans affaiblir les fondements de la stabilité financière.

## Conclusion

Mesdames et Messieurs, dans mon exposé, j'ai présenté en termes favorables les efforts fournis en matière de réglementation et la résilience de nos banques. La capacité de résistance de ces dernières a augmenté considérablement et continuera de s'améliorer après la mise en œuvre intégrale de toutes les prescriptions. Une certaine humilité s'impose pourtant.

La réglementation bancaire ne saurait empêcher entièrement l'apparition de nouvelles crises. Mais là n'est pas son ambition. Elle sert plutôt à réduire notablement la probabilité qu'une crise financière éclate et, si le cas devait se produire, la gravité d'une telle crise. La réglementation suisse permettra en même temps de résoudre également la problématique du *too big to fail*. En fin de compte, la résilience accrue du secteur bancaire devrait avoir un impact positif sur l'évolution de l'économie et sur la prospérité.

Pour terminer, mes collègues de la Direction générale, Fritz Zurbrugg et Andréa Maechler, et moi-même exprimons ici toute notre reconnaissance à nos collaboratrices et collaborateurs pour leur engagement remarquable. Nous tenons aussi à remercier nos actionnaires de leur fidélité et de leur précieux soutien envers notre institution. Enfin, un grand merci à nos jeunes hôtes du gymnase intercantonal de la Broye de Payerne et du gymnase de Schüpfheim dans le canton de Lucerne pour l'intérêt qu'ils témoignent à la politique monétaire et à la Banque nationale. Merci de votre attention.