

Conférence de presse

Berne, le 18 juin 2009

Remarques introductives de Philipp Hildebrand

Aperçu

Il y a une année, nous avons évoqué ici le léger apaisement caractérisant l'environnement général des marchés. Mais nous avons également souligné qu'il était trop tôt pour donner le signal de fin d'alerte et que les incertitudes quant à l'évolution de la crise étaient encore grandes. Nos craintes d'alors se sont concrétisées, et la réalité a même été au-delà. Permettez-moi d'abord de résumer la situation comme suit: les systèmes financiers suisse et internationaux sont et demeurent fragiles dans l'ensemble. C'est pourquoi nous restons en contact étroit avec les grandes banques ainsi qu'avec des autorités suisses et étrangères; nous suivons en outre très attentivement les nouveaux développements. Par ailleurs, nous poursuivons à un rythme soutenu nos travaux visant à améliorer les conditions-cadres réglementaires tant au niveau national qu'international. Etant donné l'ampleur de la crise, la Banque nationale est convaincue que les mesures prises jusqu'à ce jour dans ce domaine vont certes dans la bonne direction, mais pas encore assez loin pour certaines d'entre elles. Après une brève appréciation de la situation du système financier, je présenterai donc, parmi les thèmes de la réforme des conditions-cadres du secteur bancaire, ceux auxquels la Banque nationale accorde la priorité à moyen et long terme. Mais, à court terme, la résolution de la crise occupe toujours la première place.

La situation du secteur bancaire

Comme nous l'indiquons de manière détaillée dans notre Rapport sur la stabilité financière, qui est publié ce jour, la situation du secteur bancaire suisse s'est nettement détériorée en 2008. Les turbulences survenues au milieu de 2007 sur les marchés monétaire et du crédit se sont aggravées dans le courant de 2008 et ont affecté d'autres domaines. Ces développements ont frappé de plein fouet les deux grandes banques, notamment UBS. En 2008, ces établissements ont essuyé – vous le savez – des pertes s'élevant à 30 milliards de francs au total¹. Pour renforcer leur capacité de résistance, ils ont dû prendre des mesures étendues. D'une part, ils ont réduit leurs positions à risque. D'autre part, ils ont recouru dans une forte mesure à des capitaux privés. La capacité de résistance d'UBS a encore été accrue par le train de mesures étatiques que le Conseil

¹ Les données publiées dans notre ouvrage *Les banques suisses* se fondent sur le bouclage individuel et non pas sur le bouclage consolidé. Il en ressort que les pertes totales enregistrées par les grandes banques se sont inscrites à environ 38 milliards de francs. Le communiqué de presse du 18 juin 2009 concernant *Les banques suisses*, édition 2008, apporte des précisions supplémentaires.

Berne, le 18 juin 2009

2

fédéral, la Banque nationale et l'ancienne CFB avaient annoncé conjointement en octobre 2008. Grâce à toutes ces mesures, la situation des grandes banques en matière de fonds propres s'est légèrement améliorée entre fin 2007 et fin 2008, et ce malgré des pertes massives. Nous continuons toutefois à considérer comme importants dans l'ensemble les risques liés aux comptes des grandes banques. C'est un poids d'autant plus lourd que, contrairement à fin 2007, le potentiel bénéficiaire des grandes banques s'est réduit.

Les banques axées sur le marché intérieur, c'est-à-dire les banques cantonales, les banques régionales et les banques Raiffeisen, se trouvent aujourd'hui dans une situation nettement plus favorable. Bien que la profitabilité de ces catégories de banques ait reculé globalement en 2008, elle est demeurée supérieure à la moyenne de long terme. Ces établissements disposent de fonds propres élevés en comparaison historique, et ils ont pu accroître leurs réserves de liquidités en 2008. Mais la détérioration de la conjoncture constitue un défi de plus en plus grand pour eux également.

Les perspectives des banques subissent aussi les effets des prévisions conjoncturelles négatives à l'échelle mondiale. Ces dernières laissent présager une notable dégradation de la qualité des crédits, en Suisse également. Dans nombre de banques, il faut donc s'attendre à des pertes de plus en plus lourdes sur les crédits, à des baisses substantielles de revenus et à une détérioration de la dotation en fonds propres. Les banques cantonales, les banques régionales et les banques Raiffeisen se trouvent toutefois dans une situation relativement favorable pour pouvoir faire face, dans l'ensemble, à ces développements. Les perspectives des grandes banques se présentent sous un jour moins propice. Outre le potentiel de pertes toujours élevé dans le domaine des risques de marché, des risques de crédit importants pèsent globalement sur les deux établissements. De simples comparaisons avec des crises précédentes montrent que le potentiel de pertes dans les crédits traditionnels est relativement élevé par rapport à la dotation en fonds propres. Ce potentiel est d'autant plus grand que la récession est longue et sévère.

Dans notre scénario de base, nous tablons pour 2010 et les années suivantes sur une reprise graduelle de la conjoncture en Suisse comme à l'étranger. Nous ne pouvons toutefois exclure que la récession sera plus longue et plus grave que prévu dans le scénario de base. Dans une telle éventualité, des pertes considérables pourraient être enregistrées tant par les banques axées sur le marché intérieur que par les grandes banques. Ces pertes réduiraient ainsi une grande partie des excédents de fonds propres des banques. Et la confiance dans le secteur bancaire en pâtirait d'autant.

Du fait de ce danger potentiel, il est indispensable que les grandes banques prennent toutes les mesures nécessaires pour s'assurer une capacité de résistance face à une nouvelle et nette dégradation de l'environnement économique. Ces mesures comprennent des réductions supplémentaires de positions à risque, le renforcement de leur dotation en fonds propres, le maintien d'un coussin de liquidités suffisant et l'adaptation de la structure des coûts à l'évolution du marché. L'environnement économique, actuellement un peu plus calme, devrait permettre de prendre ces mesures. La Banque nationale et la FINMA vont suivre les développements dans ces domaines avec une attention toute particulière. Dans ce contexte, la Banque nationale salue expressément le fait que, lors des dernières assemblées générales des grandes banques, les actionnaires ont approuvé la

Berne, le 18 juin 2009

3

création de capital autorisé. Ces établissements seront ainsi en mesure de réagir de façon appropriée et souple aux évolutions du marché.

Le calendrier réglementaire

Non seulement les banques mais aussi les autorités sont appelées à renforcer la stabilité du système financier à moyen et long terme. Tant sur le plan international qu'en Suisse, la recherche de solutions appropriées se trouve actuellement dans une phase intensive.

Ainsi, l'ancienne CFB a décidé, l'automne dernier, de durcir les dispositions régissant les fonds propres pour les grandes banques. A l'avenir, les fonds propres de ces établissements devront dépasser de 100%, dans les périodes favorables sur le plan économique, les exigences minimales de fonds propres pondérés en fonction des risques. En outre, la FINMA a fixé une limite au degré d'endettement, c'est-à-dire un *leverage ratio*. La Banque nationale est d'avis que, dans le secteur bancaire, un niveau d'endettement de plus de 20 est imprudent et, de ce fait, non souhaitable dans les périodes favorables. En d'autres termes, les fonds propres devraient, à notre avis, s'élever à 5% au moins du total du bilan au cours de ces périodes, ce qui, du reste, est conforme aux exigences de la FINMA. Cette dernière s'attend à ce que, dans les périodes favorables, les grandes banques affichent un *leverage ratio* nettement supérieur à 3% au niveau du groupe et à 4% au niveau de l'entreprise. Le potentiel procyclique de la réglementation sur les fonds propres revêt un double aspect. Premièrement, un long délai est prévu pour l'application de la réglementation. En effet, les grandes banques ne devront remplir les nouvelles exigences, selon la FINMA, qu'à partir de 2013. Si la situation sur les marchés des capitaux ou la situation bénéficiaire de l'une d'entre elles devaient les empêcher de satisfaire à ces exigences, il serait en outre possible de prolonger les délais. Secondement, la nouvelle réglementation suisse renferme explicitement un élément anticyclique: dans les périodes défavorables, les grandes banques pourront enregistrer des valeurs inférieures aux exigences susmentionnées. Ainsi, la dotation en fonds propres, étoffée dans les périodes favorables, doit servir à éponger les pertes dans les périodes de crise.

Outre le renforcement de la dotation en fonds propres, celui des liquidités est lui aussi nécessaire pour accroître la capacité de résistance des banques. C'est pourquoi la réglementation sur les liquidités des grandes banques fait actuellement l'objet d'un profond remaniement. Il n'est malgré tout pas exclu que des établissements bancaires se trouveront de nouveau confrontés à des problèmes d'ordre existentiel. De ce fait, la Banque nationale considère comme tout aussi importants les efforts visant à simplifier à l'avenir la liquidation ordonnée de grands établissements actifs sur le plan international. L'absence d'une procédure de liquidation clairement prédéfinie et coordonnée sur le plan international fait en sorte qu'une obligation de soutien de l'Etat existe *de facto* en faveur de ces établissements. Un éventuel sauvetage d'un grand établissement engendrerait des coûts élevés, mais pas uniquement. La problématique du *too big to fail* incite tendanciellement les banques à prendre des risques excessifs. En Suisse, elle est particulièrement aiguë et unique à maints égards étant donné l'importance des grandes banques pour le secteur bancaire et notre économie. Une procédure de liquidation clairement prédéfinie et coordonnée sur le plan international contribuerait à l'atténuer. Toutefois, la coordination des différents ordres juridiques nationaux est extrêmement

Berne, le 18 juin 2009

4

complexe. Trouver une telle procédure prédéfinie et coordonnée sur le plan international s'avère donc être une tâche de longue haleine.

C'est pourquoi la Banque nationale estime qu'il convient aussi d'examiner des solutions de rechange. Nous pensons, en l'occurrence, à des prescriptions relatives à la structure de l'organisation d'établissements financiers importants. Le but de telles prescriptions serait de pouvoir, en cas de crise, détacher d'un établissement des domaines importants pour le fonctionnement de l'économie et liquider les autres. Cette approche ne remettrait pas en question le modèle de banque universelle en tant que telle. La Banque nationale est parfaitement consciente du fait que les prescriptions relatives à la structure de l'organisation de grands établissements financiers ne sont pas faciles à concevoir. Aussi s'agirait-il d'analyser soigneusement les aspects juridiques et opérationnels, puis de concevoir une éventuelle réglementation en collaboration étroite avec les banques concernées.

Nous sommes persuadés que tout doit être entrepris pour qu'une des deux approches mentionnées précédemment et visant une simplification de la procédure de liquidation d'établissements financiers importants soit appliquée. Si ces approches ne devaient pas être sensiblement développées à moyen terme, il serait également opportun d'examiner des mesures qui influent directement sur la taille des banques. La taille d'une banque peut, par exemple, être gérée indirectement au moyen de la réglementation sur les fonds propres. Des exigences de fonds propres adaptées à la taille de l'établissement incitent moins ce dernier à laisser la somme de son bilan croître de manière incontrôlée. On peut aussi envisager des mesures qui portent directement sur la taille d'une banque. Limiter cette taille reviendrait inévitablement à s'immiscer d'une manière non négligeable dans la stratégie d'entreprise d'un établissement. La Banque nationale n'est évidemment pas sans ignorer que des avantages peuvent découler d'une taille appréciable. Les avantages et les inconvénients d'une telle mesure devraient donc être étudiés et soupesés très soigneusement. Toutefois, l'évidence empirique incite à penser que la taille des grandes banques actives sur le plan international excède depuis longtemps celle qui est nécessaire pour profiter de ces avantages. Il convient par ailleurs de relever que l'instrument de la limitation de la taille, qui revêt certes un caractère radical, ne constitue pas une nouveauté en politique économique: dans le domaine de la politique de concurrence, cette mesure figure depuis des décennies au nombre des instruments destinés à empêcher une position prédominante sur le marché. Dans le cadre de la stabilité financière, le but de ces mesures ne serait pas d'assurer le libre jeu de la concurrence, mais de réduire les risques pour renforcer la stabilité des systèmes bancaire et financier.

Permettez-moi de résumer ces derniers points. A court terme, la résolution de la crise a la priorité. Mais, afin de renforcer la stabilité du système financier à moyen et long terme, nous considérons qu'une réforme des conditions-cadres du secteur bancaire est indispensable. A cet égard, nous accordons une grande importance à l'atténuation de la problématique du *too big to fail*. Actuellement, outre des prescriptions plus rigoureuses se rapportant à des établissements revêtant une importance systémique, deux options vont être examinées par la Banque nationale, à savoir des mesures visant à simplifier la procédure de liquidation de grands établissements actifs sur le plan international ainsi

Berne, le 18 juin 2009

5

que des mesures directes et indirectes visant une réduction de taille. La Banque nationale procédera, en étroite collaboration avec la FINMA, à une analyse approfondie de ces deux options et d'autres également. Après les expériences faites ces deux dernières années, il ne peut plus y avoir de sujets tabous.

Le rôle des autorités

Quelles leçons pouvons-nous tirer de cette crise quant au rôle des autorités? Pour faire passer dans la réglementation les progrès visés, il nous faut des autorités efficaces. Cela concerne la FINMA, à laquelle incombe la surveillance des banques prises individuellement, soit la surveillance microprudentielle. Pour accomplir cette tâche, la FINMA doit disposer de suffisamment de ressources qualifiées. De son côté, la Banque nationale doit intensifier ses propres activités en collaborant encore plus étroitement avec la FINMA et en renforçant sa surveillance macroprudentielle. Contrairement à la FINMA, la Banque nationale ne surveille aucune banque. Elle se focalise non pas sur les établissements, pris individuellement, mais sur le secteur bancaire dans son ensemble. Notre surveillance macroprudentielle est en grande partie complémentaire de celle, microprudentielle, de la FINMA. En Suisse cependant, du fait de l'importance systémique des deux grandes banques, des chevauchements résultent forcément de ces deux types de surveillance.

La Banque nationale considère que, dans le cadre de son mandat, il est nécessaire d'entretenir des contacts directs et nombreux avec les deux grandes banques. Au besoin, nous accroîtrons même l'intensité et la fréquence de ces contacts. Ces derniers servent à recueillir des informations importantes sur le plan de la surveillance macroprudentielle, mais doivent également nous permettre de renseigner les grandes banques sur notre évaluation des risques. La Banque nationale s'impliquera aussi de plus en plus dans les projets de réglementation qui revêtent une importance systémique. A titre de premiers exemples, nous pouvons mentionner les travaux en vue de l'introduction d'un *leverage ratio* et la réforme de la réglementation sur les liquidités, que la FINMA et la Banque nationale ont conjointement fait progresser. Cette évolution ne remet pas fondamentalement en question la répartition des rôles entre autorité de surveillance et banque centrale. L'importance des grandes banques pour notre système financier et notre économie exige toutefois que l'approche macroprudentielle prenne davantage de poids tant au niveau de la surveillance que de celui de la réglementation du système financier.