

Conférence de presse

Zurich, le 16 décembre 2010

Remarques introductives de Thomas Jordan

Mon exposé portera sur deux thèmes. J'aimerais évoquer tout d'abord les instruments dont la Banque nationale devrait disposer pour pouvoir prévenir des crises financières. Puis, j'aborderai les risques qui pèsent sur notre bilan.

Instruments macroprudentiels de la Banque nationale

La crise financière internationale qui a éclaté il y a maintenant plus de trois ans a montré très clairement deux choses. Elle a révélé, d'une part, que les réserves de fonds propres et de liquidités dans le système financier étaient nettement insuffisantes et, d'autre part, que les risques systémiques ont été largement sous-estimés, voire n'ont pas du tout été identifiés pendant la période qui l'a précédée. Ainsi, personne ou presque n'avait imaginé que les risques étaient à ce point interconnectés et que des problèmes au sein d'un petit segment du marché hypothécaire américain pouvaient ébranler l'ensemble du système financier et s'étendre à l'économie mondiale. Pour renforcer le système financier, il faut donc consolider les réserves de fonds propres et de liquidités. A cet égard, l'adoption de Bâle III et la réglementation prévue dans le domaine du *too big to fail* (réglementation TBTF) ont déjà permis d'accomplir de sensibles progrès et devraient contribuer à atténuer l'acuité de cette problématique. Mais, d'autres crises se produiront à l'avenir. Il est par conséquent tout aussi important de pouvoir détecter suffisamment tôt l'accumulation de risques dans le système financier et de prendre à temps des mesures anticycliques pour les réduire. Au niveau de la politique macroprudentielle, il existe encore actuellement des lacunes considérables.

Conformément à son mandat légal, la Banque nationale doit contribuer à la stabilité financière. En tant que prêteur ultime (*lender of last resort, LOLR*), elle joue un rôle central dans la résolution de crises financières. La Banque nationale peut accorder une aide extraordinaire sous forme de liquidités à une banque confrontée à des difficultés et ainsi empêcher les conséquences négatives qu'une défaillance de l'établissement concerné pourrait entraîner pour le secteur bancaire et l'économie de notre pays. Cette mesure curative, qui s'est révélée très efficace pendant la crise, doit néanmoins rester l'exception, car elle génère de mauvaises incitations auprès des banques et implique des risques financiers élevés pour la Banque nationale. Afin de pouvoir remplir notre mission, il est donc essentiel que nous soyons de plus en plus à même d'agir à titre prophylactique. C'est à cette seule condition que la Banque nationale parviendra à prévenir efficacement de futures crises.

16 décembre 2010

2

Une action préventive présuppose que nous disposions d'instruments efficaces. Il existe toutefois des lacunes frappantes à cet égard. Jusqu'à présent, les mises en garde ont constitué la seule mesure que la BNS a pu prendre à titre préventif. Mais l'expérience a montré que celles-ci ne suffisent pas. Avant la crise, la Banque nationale a plusieurs fois attiré l'attention sur l'endettement élevé des grandes banques et signalé leur trop faible capacité à absorber des pertes. Ces avertissements n'ont occasionné aucun changement de comportement de la part des établissements concernés. Nos instruments préventifs en matière de stabilité financière doivent donc impérativement être renforcés dans trois domaines. Il s'agit d'améliorer l'accès aux informations, de participer à l'élaboration des réglementations relatives à la stabilité financière et, enfin, de disposer directement de compétences de décision au niveau macroprudentiel. Permettez-moi de préciser mes propos ci-après.

Premièrement, il est indispensable que nous disposions rapidement de toutes les informations pertinentes, pour pouvoir identifier le plus tôt possible l'accumulation de risques dans le système financier. Les compétences en matière statistique actuellement prescrites par la loi sont nécessaires et utiles à la Banque nationale. Néanmoins, la récente crise a très clairement montré que celle-ci doit être en mesure d'exiger des informations supplémentaires, en d'autres termes des informations quantitatives, mais non standardisées, sur les risques encourus par les banques. A la différence de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés (FINMA), nous nous plaçons essentiellement dans une perspective macroéconomique et systémique. Nous devons donc, dans certaines situations, avoir la possibilité d'agir de manière autonome pour obtenir des informations. Nous voulons, à cet égard, nous limiter au minimum indispensable et éviter les doublons avec la FINMA.

Deuxièmement, il est nécessaire de clarifier les droits et devoirs de la Banque nationale en matière de participation aux réglementations déterminantes pour la stabilité financière. Nous estimons que la Banque nationale doit être impliquée dès la phase de conception dans les procédures de réglementation, afin que les aspects de la stabilité financière soient pris en compte de manière appropriée. Par conséquent, les autorités compétentes pour édicter des réglementations relatives aux marchés financiers devraient être tenues de consulter suffisamment tôt la Banque nationale.

Troisièmement, la Banque nationale doit disposer de compétences concrètes en matière de décision pour ce qui est des réglementations directement liées à la politique monétaire ou à l'aide extraordinaire sous forme de liquidités. Je souhaite illustrer cet aspect en me référant à deux projets de réglementation actuels: d'une part, au volant de fonds propres anticyclique (*anticyclical capital buffer*) et, d'autre part, à la mise en œuvre sur le plan législatif des propositions de réglementation TBTF.

Le volant de fonds propres anticyclique constitue une exigence en matière de fonds propres qui peut varier au fil du temps. Ce volant, instauré dans le cadre de Bâle III, remplit l'importante fonction de protéger le secteur bancaire contre les risques d'un octroi excessif de crédits et de limiter le comportement procyclique du secteur bancaire. L'exigence en matière de fonds propres sera relevée en phase d'expansion des crédits et assouplie, voire supprimée, si ces derniers connaissent une faible croissance. Le volant de fonds propres anticyclique a dès lors un effet direct sur l'octroi de crédits bancaires et

16 décembre 2010

3

peut ainsi renforcer ou affaiblir de façon déterminante la politique monétaire de la Banque nationale. Fixer le niveau de ce volant signifie donc influencer sur l'impact de la politique monétaire. Nous estimons par conséquent que la responsabilité du volant de fonds propres anticyclique appliqué aux crédits en Suisse doit incomber à la Banque nationale. Cette dernière doit pouvoir décider du moment où ce volant est activé et à quel niveau il doit se situer, en respectant, bien sûr, les limites prévues par le législateur. Il doit en aller de même pour ce qui est de l'activation d'éventuelles limites applicables au ratio de financement et à la capacité financière du débiteur pour les prêts hypothécaires. Tous ces instruments sont très étroitement liés à la politique monétaire.

Lors de la mise en œuvre sur le plan législatif des propositions de réglementation TBTF, il s'agira de déterminer quelles sont les banques d'importance systémique. En effet, le renforcement des exigences en matière de fonds propres et de liquidités doit s'appliquer uniquement aux établissements de cette nature. Etant donné que l'aide extraordinaire sous forme de liquidités est elle aussi réservée aux banques d'importance systémique, la décision quant à l'importance systémique d'un établissement a un effet direct sur la Banque nationale dans son rôle de prêteur ultime. Dans ce domaine aussi, la compétence de décision devrait donc revenir à la Banque nationale.

Les solutions proposées doivent conférer à la Banque nationale les compétences formelles lui permettant de remplir son mandat en matière de stabilité financière sur le plan préventif. Actuellement, de vifs débats ont lieu dans de nombreux pays sur la possibilité d'attribuer la surveillance bancaire à la banque centrale. Pour sa part, la Banque nationale ne remet pas en question, avec les solutions présentées ici, la séparation entre surveillance bancaire et banque centrale, qui a fait ses preuves en Suisse. Il ne s'agit donc pas de contester les prérogatives de la FINMA, mais de régler clairement entre cette autorité et la Banque nationale la répartition des nouvelles compétences et tâches à attribuer, qui découlent de la nécessité de renforcer l'analyse et la réglementation des risques systémiques. Je souhaite ici insister encore sur le fait que les activités au niveau macroprudentiel ne mettent pas en cause l'objectif suprême de la Banque nationale, à savoir le maintien de la stabilité des prix. Au contraire, elles soutiennent la réalisation de ce mandat sur une base durable. C'est aussi dans le sens de la solution présentement proposée que la Banque nationale a pris position au sujet des recommandations émises par les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats dans leur rapport consacré à la crise financière.

Risques pesant sur le bilan de la Banque nationale

Permettez-moi maintenant d'aborder les risques pesant sur le bilan de la Banque nationale. Comme l'a déjà souligné Philipp Hildebrand, le président de la Direction générale, dans son intervention, les achats substantiels de devises ont notamment contribué à accroître la somme de notre bilan, qui atteint actuellement environ 280 milliards de francs. De ce montant, 260 milliards sont des réserves monétaires qui se composent de devises, mais également d'or et de droits de tirages spéciaux du Fonds monétaire international. Si l'on considère en outre le prêt au fonds de stabilisation (SNB StabFund), plus de 95% de nos actifs sont libellés en monnaies étrangères.

16 décembre 2010

4

Ainsi, non seulement le bilan s'est accru, mais il comprend aussi davantage d'actifs à risque. Le risque de change constitue donc clairement notre principal risque à l'heure actuelle. Certes, des fluctuations de l'ordre de plusieurs milliards de francs au niveau des revenus annuels se sont déjà produites à plusieurs reprises par le passé. Mais, compte tenu de la somme plus élevée du bilan, il faut s'attendre à des fluctuations encore plus fortes. Dans ce contexte, les deux constatations suivantes s'imposent.

Premièrement, l'expérience montre que les pertes enregistrées sur les positions en monnaies étrangères s'amenuisent au fil du temps. D'une part, de fortes fluctuations des cours de change sont souvent suivies d'une phase de corrections, car les marchés ont tendance à surréagir. D'autre part, les intérêts et les dividendes contribuent à réduire les pertes sur les positions en monnaies étrangères.

Deuxièmement, la Banque nationale attache depuis longtemps une grande importance à la solidité de son bilan. Les mécanismes éprouvés, visant à alimenter régulièrement les provisions et à verser un montant constant au titre de la distribution des bénéfices, ont permis de constituer, au fil des ans, un volant de fonds propres qui nous permet de supporter des pertes. La constitution de provisions à titre préventif a largement contribué à ce que, même actuellement, la dotation en fonds propres de notre bilan soit supérieure à la moyenne sur le plan international.

En 2010, il nous a été possible de réduire les risques au bilan liés au fonds de stabilisation, une évolution en soi réjouissante. Ainsi, du fait de la nette amélioration de la situation sur le marché pendant l'année en cours, des actifs ont pu être vendus pour environ 3 milliards de dollars des Etats-Unis, et diverses positions en dérivés, liquidées. Par ailleurs, les intérêts et les remboursements sur les placements ont atteint quelque 3 milliards de dollars. Au total, le prêt au fonds de stabilisation a pu être ramené à 13 milliards de dollars, alors qu'il s'élevait à près de 20 milliards fin 2009. Parallèlement, le risque global pour la Banque nationale a passé de 24 milliards à 16 milliards de dollars. Ces 16 milliards de dollars correspondent au prêt maximal possible. Ce maximum est supérieur au prêt actuel, car une partie du portefeuille de SNB StabFund n'a actuellement aucun besoin de financement. Etant donné que la situation sur le marché s'est encore révélée favorable au quatrième trimestre, la valeur des placements dépasse maintenant nettement celle du prêt. Ainsi, le risque que la Banque nationale enregistre une perte à la liquidation du fonds de stabilisation a continué de diminuer.

Tant que nous devons détenir d'importantes réserves de devises pour des raisons de politique monétaire, il ne sera pas simple de réduire ces risques de change dans notre bilan. Mais nous avons adopté deux mesures destinées à renforcer encore notre bilan. D'une part, nous avons décidé, en 2009 déjà, de doubler pendant cinq ans le montant attribué chaque année aux provisions. D'autre part, au cours des derniers mois, nous avons restreint, grâce à la diversification, la concentration des risques découlant des interventions au niveau des monnaies et des débiteurs. Je laisserai à mon collègue Jean-Pierre Danthine le soin d'approfondir ce sujet.

Comme je l'ai déjà mentionné, les risques les plus élevés se traduiront par de fortes fluctuations au niveau des revenus annuels de la Banque nationale. Nous ne savons pas encore si, avec le temps, ces fluctuations remettront en question le bénéfice distribué à la Confédération et aux cantons. Aucune mesure ne s'impose dans l'immédiat. La convention

16 décembre 2010

5

conclue entre le Département fédéral des finances et la Banque nationale concernant la distribution des bénéfices prévoit en effet des seuils clairement définis pour faire l'objet d'un réexamen. Ainsi, le réexamen de cette convention (en vigueur jusqu'à fin 2017) aura lieu au plus tard en vue de la distribution au titre de l'exercice 2013. Si la réserve pour distributions futures constituée au cours des dernières années est entièrement utilisée avant, la convention prévoit un réexamen immédiat.

Il est encore trop tôt aujourd'hui pour se prononcer concrètement sur le résultat d'un réexamen. Qu'il soit un jour nécessaire de réduire le montant annuel du bénéfice distribué ne serait pas surprenant dans la perspective actuelle. La Banque nationale a souvent répété qu'il ne faut pas considérer le versement annuel de 2,5 milliards de francs au titre du bénéfice annuel distribuable comme étant garanti à long terme.