

Embargo

6 septembre 2018, 18 h 30

Le système bancaire suisse dix ans après la tempête: quelle est sa capacité de résistance?

Université de Lucerne

Fritz Zurbrügg

Vice-président de la Direction générale*

Banque nationale suisse

Lucerne, le 6 septembre 2018

© Banque nationale suisse, Berne, 2018 (exposé donné en allemand)

* L'intervenant remercie Till Ebner et Rita Fleer pour leur contribution à la rédaction du présent exposé. Ses remerciements s'adressent également à Nicole Allenspach, Jürg Blum et à Jacqueline Thomet, ainsi qu'aux services linguistiques de la BNS.

Mesdames et Messieurs,

Il y a dix ans presque jour pour jour, le 15 septembre 2008, Lehman Brothers, alors quatrième banque d'investissement des Etats-Unis par ordre d'importance, déposait le bilan. Le système financier mondial fut dès lors secoué par une tempête, qui surprit tous les observateurs des marchés par sa violence et son ampleur. Avec la chute de Lehman Brothers, il apparut clairement que de nombreux établissements financiers étaient incapables de résister à des conditions aussi dures sans l'aide de l'Etat. La crise financière s'étendit rapidement à l'économie réelle et engendra la plus forte récession mondiale depuis la Grande Dépression.

Nous avons tous des souvenirs personnels de cette période difficile. Beaucoup d'entre vous ont certainement encore en tête le 16 octobre 2008, date à laquelle les autorités suisses durent prendre un vaste train de mesures pour soutenir UBS. J'officialisais alors au sein de l'Administration fédérale des finances. Le fait que nous ayons été contraints de faire supporter à l'Etat et aux contribuables un risque se chiffrant en milliards de francs pour stabiliser une grande banque m'a beaucoup marqué.

Le manque de résilience du système bancaire a forcé les Etats du monde entier à engager des montants considérables pour sauver certains établissements. C'était la seule manière de préserver leur économie des dommages considérables qu'aurait entraîné un effondrement du système bancaire. La crise financière nous a brusquement rappelé que le système bancaire n'était pas assez résistant aux intempéries.

Elle a aussi clairement montré que des risques particuliers proviennent des grands établissements qui présentent de fortes interdépendances. Du fait de leur taille et de la position qu'ils occupent sur le marché, ces établissements ne peuvent pas se retirer en cas de crise sans provoquer de graves remous dans le système bancaire et dans l'économie réelle; dans le jargon des économistes, on dit qu'ils revêtent une «importance systémique». Ils bénéficient ainsi d'une garantie implicite de l'Etat en cas de difficultés. Cette défaillance du marché est aujourd'hui une problématique bien connue, dite du *too big to fail* (TBTF).

Dans mon exposé, j'aborderai ce phénomène qui revêt une importance particulière pour la Suisse. Je commencerai par en expliquer les causes et les effets, ainsi que la manière dont ils se manifestent dans notre pays. Ensuite, je montrerai pourquoi la réglementation bancaire en vigueur avant la crise était insuffisante dans la perspective de la problématique TBTF. A partir de là, je décrirai dans une troisième partie le train de mesures de vaste portée mis en place à l'échelle internationale et nationale en vue de résoudre cette problématique.

Mais permettez-moi de vous dévoiler dès à présent les conclusions de notre analyse: en ce qui concerne notre pays, des mesures pertinentes ont rapidement été prises, sans que l'aspect des coûts ne soit négligé. D'une part, la réglementation révisée renforce la résilience des banques et réduit ainsi la probabilité qu'un établissement se retrouve dans une situation financière critique. D'autre part, elle prescrit des mesures visant à permettre aussi à une banque d'importance systémique de se retirer du marché de manière ordonnée en cas de crise.

Nous sommes convaincus que la capacité de résistance des grandes banques et du système bancaire suisses est désormais bien meilleure qu'il y a dix ans. Parmi les mesures prévues, un grand nombre ont déjà été mises en œuvre.

Cependant, nous n'avons pas encore tout à fait atteint notre objectif. Seule la mise en œuvre complète des mesures convenues permettra de résoudre la problématique TBTF en Suisse.

La problématique TBTF

Qu'implique la problématique TBTF et comment se manifeste-t-elle concrètement dans le cas de la Suisse?

a) Contrainte de sauver les entreprises TBTF en cas de crise...

Comme je le rappelais en introduction, le TBTF caractérise des entreprises individuelles dont l'importance est telle que l'Etat se trouve, de fait, dans l'obligation de les sauver en cas de crise.

Deux conditions doivent être réunies pour que l'Etat soit contraint de procéder au sauvetage.

Premièrement, il faut que l'entreprise concernée fournisse à l'économie des prestations centrales et indispensables. Secondement, il faut qu'aucun autre acteur du marché ne soit en mesure de fournir ces prestations dans un délai raisonnable et que le prestataire ne soit donc pas substituable.

Quelle est l'ampleur de ces deux aspects dans le secteur bancaire? D'un côté, les banques effectuent généralement diverses prestations économiques incontournables, comme l'octroi de crédits ou les services de trafic des paiements. De l'autre, la substituabilité du prestataire est difficile à assurer, en particulier pour les prestations des grandes banques. Les établissements bancaires sont étroitement liés à la fois entre eux et au reste de l'économie. C'est pourquoi les difficultés que pourrait rencontrer l'une d'entre elles risqueraient de se propager à d'autres établissements, puis au reste de l'économie. Plus une banque est grande, plus sa part de marché est importante et moins il est probable que d'autres acteurs du marché puissent reprendre des fonctions importantes dans un délai raisonnable en cas de crise.

La taille d'une banque et la position qu'elle occupe sur le marché constituent ainsi des facteurs décisifs pour mesurer son importance systémique. Sa part de marché dans les opérations de crédit et de dépôt à l'intérieur du pays concerné en constitue un indicateur concret, de même que son importance pour le trafic des paiements. Le rapport entre le total du bilan et le produit intérieur brut (PIB) est lui aussi un critère répandu pour déterminer l'importance systémique; il s'agit en effet d'un bon indicateur pour mesurer l'interdépendance avec d'autres banques et la substituabilité des prestataires pour les prestations qu'elle fournit¹.

¹ Même si l'on se sert généralement – y compris ici – du terme de *«too big to fail»*, la seule taille d'un établissement financier ne suffit pas à justifier son importance systémique. En plus de la taille et de la position sur le marché, le profil de risque, l'interdépendance économique et la complexité (notamment organisationnelle) sont aussi des facteurs importants. C'est pourquoi d'autres termes sont également utilisés pour évoquer cette problématique: *«too important to fail»*, *«too complex to fail»* ou encore *«too interconnected to fail»*.

b) ... du fait des coûts trop élevés que leur faillite ferait subir à l'économie

Si une banque TBTF se retrouve dans une situation délicate, cela menace non seulement sa propre existence, mais aussi la stabilité de l'ensemble du système financier, ce qui affecte donc directement l'économie réelle. Deux mécanismes permettent d'illustrer ces coûts élevés pour l'économie.

Le premier est que plus la part de marché détenue par une banque dans les opérations de crédit est importante, plus la probabilité est forte que l'économie ne soit pas suffisamment approvisionnée en crédits lors d'une crise. En effet, il faut d'une part un certain temps pour trouver d'autres prestataires de crédit. D'autre part, le patrimoine des ménages et des entreprises est bloqué (au moins temporairement) en cas de défaillance d'une banque d'importance systémique, ce qui a des répercussions négatives tant sur la consommation que sur les investissements. Là aussi, plus la part de marché détenue par l'établissement dans les opérations de dépôt est importante, plus les répercussions sont considérables en cas de crise.

Le second mécanisme repose quant à lui sur un fait déjà mentionné précédemment, à savoir l'interdépendance des banques entre elles. Au sein de ce réseau, les banques d'importance systémique fournissent aux autres banques des services essentiels. Elles jouent par exemple un rôle déterminant dans l'approvisionnement du système en liquidités et dans la redistribution de ces dernières entre les établissements, généralement par le biais de crédits à court terme que les banques s'octroient entre elles. Si un établissement important de ce réseau se trouve en difficulté, le marché interbancaire peut cesser de fonctionner, ce qui met d'autres banques en principe saines dans une situation problématique.

c) Conséquences: incitations inopportunes et risques élevés pour la population

En cas de crise, une banque d'importance systémique peut compter sur un sauvetage, du fait des coûts élevés qu'impliquerait une défaillance pour l'économie réelle. On peut donc dire que les établissements concernés bénéficient d'une garantie implicite de l'Etat, dont les conséquences sont d'une portée considérable. Cette garantie induit pour les actionnaires, la direction et les créanciers d'une banque des incitations inopportunes dont l'importance est significative.

D'un côté, les actionnaires et la direction des banques TBTF bénéficient indûment, par rapport aux autres établissements, de coûts plus bas pour l'approvisionnement en fonds de tiers. La garantie de l'Etat équivaut donc à une subvention dont le montant se chiffrerait en milliards². Cela permet aux actionnaires et à la direction de s'endetter davantage et de prendre des risques accrus³.

D'un autre côté, les créanciers sont moins incités, en raison de la garantie de l'Etat, à veiller à ce que la banque ne prenne pas de risques excessifs. En effet, si tout se passe bien, ils profiteront d'une rémunération quasiment «sans risques». En revanche, si quelque chose se

² Voir notamment Fonds monétaire internationale (2014) pour une évaluation de l'ordre de grandeur de cette subvention.

³ Voir Afonso et al. (2014).

pas mal, l'Etat doit intervenir et les créanciers ne seront pas tenus d'assumer d'éventuelles pertes.

Le simple fait de supposer qu'une banque soit TBTF peut ainsi devenir une prophétie auto-réalisatrice⁴. Car en partant de l'hypothèse qu'elle sera sauvée s'il le faut, la banque concernée sera davantage incitée à prendre des risques disproportionnés et à axer excessivement ses opérations commerciales sur une forte croissance fondée sur de l'endettement. Elle va donc encore grandir, ce qui augmente la probabilité que l'Etat doive intervenir en cas de crise, et donc que l'hypothèse initiale se vérifie. Du fait de cette probabilité accrue d'un sauvetage, la banque peut ainsi prendre davantage de risques, ce qui augmente encore la contrainte de procéder à un éventuel sauvetage. Il s'agit clairement d'un cercle vicieux.

Pour l'Etat, cette contrainte peut entraîner des coûts très élevés et imprévus. La crise financière mondiale nous a clairement démontré leur ampleur. Dans les économies avancées, le soutien annoncé par l'Etat au secteur financier à la suite de la crise s'est ainsi élevé à environ 20% du PIB⁵ (transparent 2).

Des Etats dont les budgets subissent déjà une forte pression en raison de la récession liée à une crise financière peuvent être dépassés par le coût des mesures de soutien. Certains pays ont d'ailleurs même été contraints de supporter des coûts supérieurs à leurs capacités financières, ce qui n'a finalement été possible qu'avec le recours à une aide extérieure.

d) Problématique du TBTF particulièrement marquée en Suisse

En Suisse, comme je l'ai déjà mentionné, un plan de soutien accordé par l'Etat à UBS s'était révélé inévitable en 2008. Les capitaux injectés par la Confédération se sont élevés à 6 milliards de francs, soit 10% des recettes fédérales. La Banque nationale était quant à elle disposée à reprendre des actifs financiers problématiques à concurrence d'un montant de 60 milliards de dollars des Etats-Unis, ce qui représentait environ 10% du PIB⁶. A ce sujet, le Conseil fédéral a souligné, en 2011, dans son message concernant la loi TBTF que l'intervention de l'Etat présentait «des risques considérables pour le contribuable» et que de futurs plans de sauvetage pourraient «même dépasser les capacités financières du pays»⁷.

Cela s'explique par le fait que cette problématique est particulièrement marquée dans notre pays.

Du fait de leur champ d'activité international significatif, les deux grandes banques UBS et Credit Suisse (CS) affichent ainsi, au regard du PIB, des bilans très importants (transparent 3). Dans le même temps, ces deux établissements détiennent des parts de marché considérables

⁴ Voir Alessandri et Haldane (2009).

⁵ Voir Horton et al. (2009).

⁶ Voir Banque nationale suisse (2008).

⁷ Voir Conseil fédéral (2011).

dans les opérations de crédit et de dépôt en Suisse, tout en jouant un rôle majeur dans le trafic des paiements.

Par ailleurs, les trois autres banques qui revêtent également, selon la BNS, une importance systémique – PostFinance, Raiffeisen et la Banque Cantonale de Zurich (ZKB) – présentent également, au regard du PIB, un bilan très élevé en comparaison internationale. Pour Raiffeisen ou la ZKB, cette proportion est environ deux fois plus élevée que le ratio correspondant des plus grandes banques des Etats-Unis⁸.

Insuffisances inhérentes à la réglementation TBTF avant la crise

Mesdames et Messieurs, en Suisse aussi, la crise financière mondiale a clairement démontré que la problématique TBTF est bel et bien réelle. Or elle engendre pour la population des coûts et des risques trop élevés pour être tolérés.

a) TBTF: une problématique connue mais insuffisamment prise en compte dans la réglementation

Avec le recul, on peut néanmoins affirmer aujourd'hui qu'avant la crise, la problématique TBTF avait généralement été clairement sous-estimée, y compris par les instances de réglementation.

En effet, concernant la réglementation bancaire, aucune recommandation internationale ni aucune disposition suisse ne portait alors explicitement sur l'importance systémique des banques ou sur les risques qui en découlent.

La problématique était pourtant déjà connue avant la crise, que ce soit en Suisse ou ailleurs⁹. Le terme TBTF remonte d'ailleurs aux années 1980: il est entré dans le discours politique aux Etats-Unis, à la suite de difficultés rencontrées par plusieurs établissements financiers. La première banque à être considérée comme TBTF est la Continental Illinois National Bank and Trust Company. Occupant alors le septième rang en termes de taille aux Etats-Unis, elle a eu besoin d'un soutien de l'Etat en 1984¹⁰.

Au vu de cette situation, on est en droit de se demander pourquoi le législateur et les instances de réglementation et de surveillance ne se sont pas attelés, avant même la crise, avec plus de détermination à cette problématique. Permettez-moi de répondre brièvement à cette question: les risques liés aux banques dont la taille et l'interdépendance avec d'autres établissements au niveau mondial ne cessaient de croître ont été sous-estimés; par conséquent, l'ampleur de la problématique TBTF a elle aussi été sous-estimée.

⁸ Les valeurs pour 2017 sont respectivement les suivantes: ZKB 25%; Raiffeisen 34%; UBS 138%; Credit Suisse 112%; JPMorgan Chase 13%; Bank of America 12%.

⁹ Déjà avant 2008, la problématique TBTF a fait l'objet de divers manuels et études académiques. Voir par exemple Stern et Feldmann (2004).

¹⁰ Voir Moosa (2010).

Avant la crise, l'ambiance générale se caractérisait par une grande assurance et une certaine euphorie. Au vu de la longue période relativement pauvre en perturbations macroéconomiques qui avait précédé, cet état d'esprit n'est guère surprenant. Dans un tel contexte, il semblait déplacé d'émettre des réserves relatives à la durabilité de l'évolution économique en cours. Certains risques liés à la croissance et à la stratégie de mondialisation de nombreuses banques ont ainsi été ignorés.

Par ailleurs, cette sous-estimation des risques s'explique essentiellement par le paradigme réglementaire en usage à l'époque, qui négligeait l'interdépendance des banques. On supposait en effet que tant que chaque banque détenait suffisamment de fonds propres pour couvrir ses risques, la stabilité du système tout entier était assurée. Or cette approche ne tient pas compte du fait que les coûts liés à la faillite d'une banque augmentent de façon disproportionnée en fonction de sa taille, de sa part de marché et de son interdépendance avec d'autres établissements.

Les erreurs d'appréciation ne se limitaient pas à une sous-estimation des interdépendances au sein du système: les modèles utilisés jouissaient également d'une confiance excessive, y compris de la part des autorités de surveillance¹¹. Un grand nombre d'acteurs étaient ainsi convaincus que les modèles quantitatifs, fréquemment utilisés pour l'évaluation des risques, rendaient correctement et entièrement compte de tous les risques présents dans le système bancaire. Cette appréciation s'est avérée erronée et dangereuse. Dans leur évaluation, ces modèles se fondaient notamment sur les corrélations de prix observées dans un passé récent. Toutefois, ils négligeaient généralement le fait que ces dernières peuvent afficher des variations brutales, sans raison apparente au regard des données. De plus, ils n'intégraient qu'insuffisamment certains risques qui se sont avérés importants durant la crise. Je pense ici par exemple au risque de défaut sur certains postes que les banques détenaient en pensant pouvoir les revendre sans difficulté à court terme¹².

Comme les exigences réglementaires concernant les fonds propres se basaient essentiellement sur ces modèles, elles ne tenaient pas assez compte des risques réellement encourus.

Dans ce contexte, la résilience de nombreuses banques s'est donc révélée globalement insuffisante pendant la crise. Au regard des risques encourus, un grand nombre d'entre elles disposaient tout simplement de trop peu de liquidités et de fonds propres. Elles n'étaient donc pas capables de faire face à des sorties massives de capitaux et à des pertes substantielles.

Permettez-moi de résumer: l'ampleur de la problématique TBTF a été sous-estimée avant la crise. En parallèle, on se berçait d'un sentiment trompeur de sécurité en croyant pouvoir cerner et maîtriser tous les risques systémiques par des modèles sophistiqués basés sur des statistiques. Cela explique en grande partie l'insuffisance de la réglementation bancaire dans le monde entier avant la crise.

¹¹ Voir par exemple Bernanke (2006).

¹² Voir par exemple Stulz (2008) et Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2016).

b) La Suisse également concernée

En Suisse aussi, la réglementation du secteur bancaire se caractérisait, dans les années d'avant la crise, par une sous-estimation de la problématique TBTF et une confiance démesurée vis-à-vis des modèles de risque.

Au cours de la décennie qui avait précédé la crise, UBS et CS avaient poursuivi, à l'instar de nombreuses grandes banques d'autres pays, une stratégie de croissance et de mondialisation fortement axée sur les activités de banque d'investissement. UBS notamment s'était fixé comme objectif de devenir l'une des plus importantes banques d'investissement à l'échelle mondiale¹³.

Les opérations effectuées au niveau mondial avaient permis aux grandes banques de réaliser, pendant des années, des gains remarquables (transparent 4). Leur solidité financière et leur positionnement stratégique n'avaient donc quasiment jamais été remis en question¹⁴. Dans ce contexte, les risques pris par les grandes banques furent sous-estimés par l'ensemble des acteurs.

Pendant les années d'avant la crise, les autorités de surveillance et les régulateurs avaient certes mis en garde contre d'éventuels risques liés à la forte croissance des bilans et à la réduction des fonds propres (transparent 5). La Commission fédérale des banques (CFB), qui est ensuite devenue l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), avait ainsi intensifié sa surveillance des grandes banques dès la fin des années 1990¹⁵. A partir de 2003, la Banque nationale avait régulièrement indiqué dans son Rapport sur la stabilité financière que les deux grandes banques présentaient un haut degré d'endettement en comparaison internationale¹⁶. Au sein du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, elle s'était même rapidement prononcée, de concert avec la CFB, en faveur d'un durcissement des exigences de fonds propres pour les grandes banques au niveau international. Ces revendications n'y avaient toutefois pas trouvé le soutien nécessaire. La Suisse avait alors renoncé à prendre des mesures unilatérales pour des raisons de compétitivité mondiale¹⁷.

Cela dit, les autorités et les banques suisses ont elles aussi accordé aux modèles une confiance démesurée, ce qui a contribué à une mauvaise évaluation des risques. UBS a ainsi reçu en 2004 l'autorisation, de la part de la CFB, d'utiliser son propre modèle affiné pour l'évaluation des risques de marché, c'est-à-dire des risques financiers découlant des variations de la valeur de marché des actifs de la banque. Ce nouveau modèle affiné revoyait à la baisse les risques maximaux pris en compte sur les postes correspondants, ce qui menait à une réduction du

¹³ Voir par exemple UBS (2004), page 7 (traduction BNS): «Notre objectif est ambitieux: nous voulons être considérés comme le meilleur prestataire de services financiers à l'échelle mondiale. Nous sommes leader mondial dans la gestion de fortune (*wealth management*) et comptons parmi les meilleurs à l'échelle internationale pour les activités de banque d'investissement et les opérations sur titres.»

¹⁴ Voir Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats (2010), page 3 104.

¹⁵ Voir FINMA (2009), page 22.

¹⁶ Voir par exemple Banque nationale suisse (2003).

¹⁷ Voir par exemple FINMA (2009), page 19.

niveau minimal de fonds propres nécessaires¹⁸. Cette démarche est néanmoins tout à fait compréhensible dans le contexte de l'époque et correspondait à la pratique internationale courante. La crise a néanmoins rendu manifeste que la confiance excessive accordée aux modèles de risque était une erreur. La CFB, devenue la FINMA, l'a elle aussi reconnu après coup¹⁹.

Réponse de la réglementation suisse à la problématique TBTF

La crise financière a clairement mis en évidence les insuffisances de la réglementation bancaire. C'est pourquoi un consensus sur la nécessité de réviser fondamentalement le cadre réglementaire s'est rapidement formé. En Suisse, l'expérience d'UBS a notamment créé une forte dynamique politique visant un durcissement de la réglementation bancaire.

a) Large révision des normes de réglementation internationales

Au niveau international, le Comité de Bâle et le Conseil de stabilité financière (CSF) ont pris différentes mesures destinées à renforcer la résilience des banques et à résoudre la problématique TBTF.

Concernant la capacité de résistance des banques, le Comité de Bâle a relevé les exigences minimales de fonds propres pondérés en fonction des risques, et ce du point de vue tant quantitatif que qualitatif. Dans ce cadre, il a aussi décidé qu'en plus des nouvelles exigences applicables à toutes les banques, les établissements d'importance systémique devraient disposer d'un volant de fonds propres supplémentaires. En outre, il a remanié en profondeur les méthodes de calcul des actifs pondérés en fonction des risques, afin de restreindre la marge de manœuvre des banques en ce qui concerne la détermination des exigences de fonds propres. En même temps, il a introduit une exigence de fonds propres sur une base non pondérée, soit une exigence en termes de ratio de levier. Celle-ci doit garantir que les banques sont dotées de fonds propres de base en quantité suffisante, indépendamment des risques encourus.

Le CSF a quant à lui adopté des mesures destinées à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation des banques d'importance systémique. A cet effet, il a notamment défini des exigences en matière de plans d'assainissement et de liquidation ainsi qu'en ce qui concerne la constitution de fonds pouvant absorber des pertes en cas de crise. Leur objectif est de permettre à une banque d'importance systémique de se retirer du marché de manière ordonnée.

¹⁸ Voir FINMA (2009), pages 30 ss.

¹⁹ Voir Branson (2011), page 6 (traduction BNS): «Pendant plusieurs décennies, nous partions du principe que nous pouvions nous permettre de détenir moins de fonds propres en utilisant des systèmes sophistiqués de gestion des risques. C'était une erreur.»

b) Réglementation TBTF suisse: deux piliers complémentaires

En Suisse, le Parlement a adopté, dès 2011, un premier train de mesures qui tient compte de l'importance particulière de la problématique TBTF et qui se trouve en phase avec l'approche suivie sur le plan international. Il repose sur deux piliers complémentaires qui comprennent des exigences particulières pour les banques d'importance systémique.

Le premier pilier définit les mesures visant à renforcer la résilience de ces banques. Ces mesures réduisent ainsi la probabilité qu'une banque d'importance systémique se retrouve en situation de crise.

La réglementation TBTF révisée fixe notamment des exigences plus strictes concernant les fonds propres et les liquidités à détenir par les établissements bancaires. Ces derniers doivent non seulement satisfaire à une première exigence concernant les fonds propres pondérés en fonction des risques, mais aussi à une seconde ayant trait au ratio de levier.

Les fonds propres permettent aux banques d'absorber d'éventuelles pertes et les protègent ainsi de l'insolvabilité. En parallèle, un volant plus élevé de fonds propres a pour effet de rendre les actionnaires moins disposés à prendre des risques excessifs, car il en va davantage de leur «propre argent». Les liquidités que détiennent les banques permettent à ces dernières de faire face à des sorties de fonds inattendues pour des engagements à court terme sans se retrouver en grave difficulté de paiement.

Le degré d'importance systémique des banques est aujourd'hui pris en considération pour déterminer le niveau des exigences à remplir par chaque établissement. Contrairement à ce qui était le cas avant la crise, la réglementation prend ainsi explicitement en compte les risques que représenterait la défaillance d'une banque d'importance systémique pour le système financier et pour l'ensemble de l'économie nationale. La réglementation lutte ainsi clairement contre les incitations à rechercher une croissance excessive.

Mais même si les nouvelles exigences de fonds propres sont plus strictes, il peut arriver qu'une banque d'importance systémique connaisse une crise risquant de menacer son existence. Premièrement, il est en effet difficile d'évaluer les risques, d'autant plus que ceux-ci évoluent avec le temps. Secondement, les banques sont dans une certaine mesure toujours vulnérables aux crises du fait de leurs activités. Il n'existe pas de sécurité absolue si, en même temps, nous voulons garantir les fonctions utiles à l'économie qu'elles remplissent.

Dans le cas où malgré une résilience accrue, une banque d'importance systémique se retrouverait en difficulté, le second pilier de la réglementation TBTF entre en jeu. Il vise à rendre la liquidation d'une banque possible. En d'autres termes, une banque d'importance systémique doit aussi être en mesure de se retirer du marché de manière ordonnée. Son assainissement ou sa liquidation ne doivent pas mettre en danger la stabilité de l'ensemble de l'économie.

A cet effet, les autorités de régulation ont, d'une part, défini des exigences en matière de plans d'assainissement. Les banques résidentes d'importance systémique sont par exemple tenues

d'élaborer d'ici fin 2019 des plans d'urgence attestant qu'en cas de crise, leurs fonctions d'importance systémique en Suisse pourraient être poursuivies sans interruption.

Le deuxième pilier comprend, d'autre part, des exigences concernant la capacité d'absorption des pertes en cas de crise. Les banques d'importance systémique doivent ainsi disposer de moyens financiers suffisants pour pouvoir, dans un tel cas, absorber des pertes ou supporter les frais liés à une séparation des fonctions d'importance systémique. A cette fin, les banques peuvent recourir aux instruments dits de *bail-in*. Il s'agit essentiellement de titres de créance qui peuvent être amortis ou transformés en fonds propres en cas de menace d'insolvabilité²⁰.

Ces mesures sont surtout destinées à éviter que l'Etat ne soit de fait contraint d'engager des fonds publics pour sauver une banque en cas de crise. Les dispositions organisationnelles contribuent à ce qu'une séparation ordonnée des fonctions centrales puisse avoir lieu en temps utile. En outre, les créanciers assument explicitement une part du risque de défaillance. Etant donné que le moment où les titres de créance sont amortis ou transformés en fonds propres est défini à l'avance, ce n'est plus un renflouement par l'Etat (*bail-out*) qui interviendrait, mais un *bail-in* par les créanciers.

L'approche réglementaire suisse cible donc les causes principales de la problématique TBTF. C'est aussi la conclusion à laquelle est parvenu le Conseil fédéral dans son rapport en 2015. En comparaison internationale, il a évalué l'approche suisse de manière positive et l'a considérée comme adaptée²¹.

Parallèlement, le Conseil fédéral a alors noté la nécessité d'apporter des améliorations supplémentaires au niveau de certains paramètres. Il a souligné notamment qu'étant donné l'ampleur de la problématique TBTF en Suisse, notre pays devrait figurer parmi les plus avancés concernant les exigences en matière de résilience. Il a décidé par la suite de relever les exigences de fonds propres.

Ces relèvements ont été parfois critiqués. D'aucuns craignaient notamment que certaines adaptations soient excessives et désavantagent les banques face à la concurrence internationale²². Dans quelle mesure ces critiques sont-elles justifiées?

c) Réglementation TBTF suisse: efficacité en termes de coûts

Toute réglementation suscite inévitablement des résistances, car elle entraîne des coûts supplémentaires pour tous ceux qui y sont soumis. Mais c'est souvent le seul moyen de faire changer les comportements. Dans la discussion sur les coûts de la réglementation, il est essentiel de mettre en regard les coûts privés supportés par les entités soumises à réglementation et les bénéfices que l'économie nationale peut en retirer. Tant que les coûts supplémentaires supportés par les entités privées restent inférieurs à ceux qu'elle permet

²⁰ Voir Banque nationale suisse (2016), page 17, pour un aperçu des exigences concrètes.

²¹ Voir Conseil fédéral (2015), page 1 798.

²² Voir Département fédéral des finances (2016).

d'éviter au niveau macroéconomique, la réglementation est judicieuse du point de vue économique. Certes, un tel calcul coûts-bénéfices est complexe et toujours entaché d'incertitudes.

Concernant les coûts pour l'économie et les bénéfices découlant du relèvement des exigences de fonds propres depuis la crise, la littérature spécialisée est cependant unanime²³: les bénéfices dépassent clairement les coûts engendrés. Ils proviennent du fait que le relèvement des exigences de fonds propres réduit la probabilité d'une crise bancaire, et le cas échéant, sa gravité²⁴. Les coûts qu'engendrent le renforcement des exigences de fonds propres pour l'économie peuvent quant à eux venir d'une hausse des taux d'intérêt, d'une diminution de l'octroi de crédits et, partant, d'un affaiblissement de la croissance. Les données empiriques montrent que cet impact est faible, notamment si, comme prévu, les exigences de fonds propres sont relevées progressivement²⁵.

Il faut aussi tenir compte de l'efficacité en termes de coûts lors du choix des mesures de réglementations spécifiques. La Suisse a sciemment choisi de miser sur une approche légère concernant les exigences en matière de capacité de liquidation. Ainsi, les dispositions n'interviennent pas activement dans le modèle d'affaires ni dans la structure organisationnelle des banques. Elles ne font pas non plus de distinction entre activités bancaires souhaitables et indésirables, pas plus qu'elles n'en interdisent. Au contraire, la stratégie suisse repose sur l'incitation et la subsidiarité. Les banques doivent «uniquement» prouver qu'en cas de crise, elles pourraient être liquidées.

Bien évidemment, il a été tenu compte de la compétitivité de la Suisse au niveau mondial lors du calibrage des exigences de fonds propres. Le rapport d'évaluation établi en 2015 par le Conseil fédéral accorde une grande importance à la comparaison entre la réglementation suisse et celle d'autres pays. Nous sommes persuadés que l'amélioration de la réglementation contribue aux conditions-cadres favorables qui caractérisent généralement la Suisse. Ces conditions sont essentielles pour que le secteur bancaire suisse réussisse à se développer de manière durable. Un système bancaire robuste et bien réglementé représente 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 qui opèrent sur le plan international.

²³ Voir par exemple l'aperçu de la littérature actuelle dans Département fédéral des finances (2017), chapitre 3.

²⁴ Diverses études empiriques montrent que les crises bancaires induisent généralement de fortes baisses de croissance. Voir par exemple Haldane (2017) et, pour la Suisse, Junge et Kugler (2013).

²⁵ Il s'avère au contraire que les banques mieux capitalisées tendent non pas à octroyer moins de crédits, mais davantage (voir par exemple Cecchetti, 2014 ainsi que Gambacorta et Shin, 2016). Deux raisons expliquent que l'impact soit faible. D'une part, détenir davantage de fonds propres n'entraîne pas forcément des coûts du capital plus élevés pour la banque («effet Modigliani-Miller»). D'autre part, les coûts éventuellement supérieurs dans un secteur bancaire compétitif ne sont pas complètement répercutés sur les emprunteurs (voir pour la Suisse Junge et Kugler, 2017).

d) Bon avancement dans la mise en œuvre de la réglementation TBTF

Mesdames et Messieurs, l'approche réglementaire suisse cible donc les principales causes de la problématique TBTF. Elle est conçue de manière efficace en termes de coûts. Nous sommes par conséquent convaincus que sa mise en œuvre intégrale dans le délai fixé, soit d'ici fin 2019, créera les conditions pour résoudre la problématique TBTF en Suisse.

Où en sommes-nous concernant la conformité aux exigences TBTF? Dans le dernier rapport sur la stabilité financière, que nous avons publié en juin, nous constatons que la mise en œuvre était dans l'ensemble bien avancée. Concernant la résilience, soit le premier pilier de la réglementation, les deux grandes banques sont en bonne voie. Elles satisfont dès à présent entièrement aux exigences relatives aux fonds propres pondérés en fonction des risques, qui seront en vigueur à partir de fin 2019.

Les deux grandes banques ont également réalisé des progrès supplémentaires concernant l'assainissement et la liquidation ordonnée, soit le second pilier. A cet égard aussi, elles remplissent d'ores et déjà intégralement certaines exigences, notamment celle concernant la capacité d'absorption des pertes en cas de crise.

L'objectif n'est toutefois pas encore tout à fait atteint. D'une part, un besoin d'amélioration subsiste au niveau du ratio de levier, ce qui améliorera la résilience des banques.

D'autre part, il convient de ne pas sous-estimer les efforts qu'il reste à accomplir au niveau du deuxième pilier. L'assainissement ou la liquidation d'une banque, et notamment d'une grande banque internationale, s'avère très complexe. C'est pourquoi la planification à cet égard exige de la prudence. Afin qu'un assainissement ou une liquidation ordonnée soit possible en cas de crise, d'autres progrès sont nécessaires, notamment dans trois domaines. Premièrement, la FINMA, autorité compétente en la matière, est en train d'élaborer des plans destinés à garantir la liquidité en cas d'assainissement ou de liquidation. Ces plans doivent assurer qu'une banque disposera de suffisamment de liquidités pour mettre en œuvre l'assainissement ou la liquidation. Deuxièmement, il faut garantir la capacité totale d'absorption des pertes au niveau de chaque unité de la banque concernée. Jusqu'ici on s'attachait surtout à ce qu'elle soit garantie au niveau du groupe. Et troisièmement, les deux grandes banques doivent continuer à réduire leurs dépendances financières et opérationnelles internes.

Elles doivent aussi finaliser d'ici fin 2019 des plans d'urgence pour les unités suisses exerçant des fonctions d'importance systémique.

Mesdames et Messieurs, tous les acteurs impliqués ont aujourd'hui conscience de l'importance de la problématique TBTF en Suisse; au vu de la situation actuelle, il devrait être possible de franchir la dernière ligne droite avant la mise en œuvre complète de la réglementation. Dans un contexte désormais favorable, nous devons éviter de répéter les erreurs du passé, qui consistaient à trop occulter les coûts et les risques d'une crise en considérant comme excessives des mesures nécessaires. Il est primordial que les exigences soient entièrement satisfaites afin que le système financier suisse puisse, à l'avenir, être mieux préparé en cas de tempête.

Conclusion

Permettez-moi maintenant de conclure mes propos.

La crise financière mondiale d'il y a dix ans a révélé avec force l'ampleur réelle de la problématique TBTF. Elle a montré en même temps que la réglementation n'était pas suffisante pour répondre à cette problématique. Cette constatation s'appliquait notamment à la Suisse, qui dispose d'une place financière importante.

Les efforts considérables qui ont été déployés depuis lors sur le plan international et national ont permis d'améliorer la réglementation. Les réformes visent à renforcer la résilience des banques d'importance systémique en cas de tempêtes futures et à limiter les dommages pour l'ensemble de l'économie.

En Suisse, nous avons misé sur une réglementation efficace en termes de coûts. Parmi les mesures prises, un grand nombre ont déjà été mises en œuvre. Nous sommes donc convaincus que la capacité de résistance des grandes banques et du système bancaire suisses est désormais bien meilleure qu'il y a dix ans.

En même temps, nous sommes persuadés que la mise en œuvre intégrale de la réglementation TBTF applicable en Suisse permettra de réduire les incitations inopportunes qui sont à l'origine de cette problématique. Elle crée ainsi les conditions pour que, dans notre pays, cette problématique soit résolue. A l'avenir, l'Etat ne doit plus être forcé à engager des fonds publics pour sauver une banque.

Bibliographie

Afonso, Gara, João A. C. Santos et James Traina (2014), «Do “too-big-to-fail” banks take on more risk?», Federal Reserve Bank of New York, *Economic Policy Review*, 20 (2), pp 41-58.

Alessandri, Piergiorgio et Andrew G. Haldane (2009), *Banking on the State*, exposé présenté dans le cadre de la Federal Reserve Bank of Chicago Twelfth Annual International Banking Conference, Chicago.

Banque nationale suisse (2003), «Rapport sur la stabilité du système financier», *Bulletin trimestriel* 2/2003, pp 60-85

Banque nationale suisse (2008), «Mesures destinées à renforcer le système financier suisse», communiqué de presse.

Banque nationale suisse (2016), *Rapport sur la stabilité financière 2016*.

Bernanke, Ben (2006), «Modern risk management and banking supervision», exposé présenté à la Stonier Graduate School of Banking, Washington D.C.

Branson, Mark (2011), «Plädoyer für mehr und höhere qualitative Kapitalanforderungen», exposé présenté dans le cadre de la conférence de presse annuelle tenue à Berne.

Cecchetti, Stephen G. (2014), «The jury is in», Center for Economic and Policy Research, *Policy Insight*, 76.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2016), *Explanatory note on the revised minimum capital requirements for market risk*.

Commissions de gestion des Chambres fédérales (2010), *Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis*, rapport.

Conseil fédéral (2011), *Message concernant la révision de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité du secteur financier, too big to fail)*.

Conseil fédéral (2015), *Rapport du Conseil fédéral «Too big to fail»*.

Département fédéral des finances (2016), *Rapport du Département fédéral des finances sur l'audit concernant les modifications de l'ordonnance sur les fonds propres et de l'ordonnance sur les banques (exigences relatives aux fonds propres des banques – recalibrage TBTF et classification)*.

Département fédéral des finances (2017), *Rapport explicatif sur la révision de l'ordonnance sur les fonds propres*.

FINMA (2009), *Crise des marchés financiers et surveillance des marchés financiers*, rapport.

Fonds monétaire international (2014), *Global Financial Stability Report: Moving from liquidity- to growth-driven markets*.

Gambacorta, Leonardo et Hyun Song Shin (2016), «Why bank capital matters for monetary policy», Banque des Règlements Internationaux, *BIS Working Papers*, 558.

Horton, Mark, Manmohan Kumar et Paolo Mauro (2009), «The state of public finances: cross-country fiscal monitor November 2009», Fonds monétaire international, IMF Staff Position Note, 09/25.

Haldane, Andrew G. (2017), «Rethinking Financial Stability», exposé présenté dans le cadre de la 'Rethinking Macroeconomic Policy IV' Conference, Washington D.C.

Junge, Georg et Peter Kugler (2013), «Quantifying the impact of higher capital requirements on the Swiss economy», *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 149 (3), pp 313-356.

Junge, Georg et Peter Kugler (2017), «Optimal equity capital requirements for Swiss G-SIBs», Université de Bâle, WWZ Working Paper, 2017 (11).

Moosa, Imad (2010), «The myth of too big to fail», *Journal of Banking Regulation*, 11 (4), pp 319-333.

Stern, Gary H. et Ron J. Feldman (2004), *Too big to fail – the hazards of bank bailouts*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Stulz, René M. (2008), «Risk management failures. What are they and when do they happen?», *Journal of Applied Corporate Finance*, 20 (4), pp 39-48.

UBS (2004), *Handbuch 2004/2005*.

Le système bancaire suisse dix ans après la tempête: quelle est sa capacité de résistance?

Fritz Zurbrügg

Vice-président de la Direction générale

Banque nationale suisse

Faculté des sciences économiques de l'Université de Lucerne

Lucerne, le 6 septembre 2018

SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK

BANQUE NATIONALE SUISSE

BANCA NAZIONALE SVIZZERA

BANCA NAZIUNALA SVIZRA

SWISS NATIONAL BANK

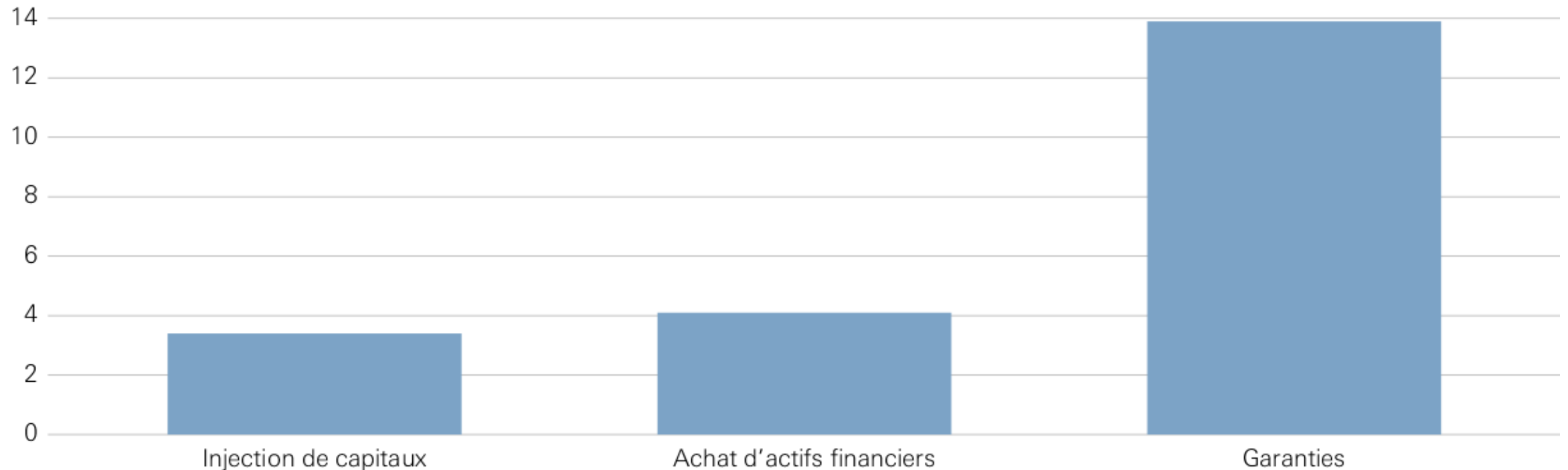


Mesures de sauvetage mises en œuvre par l'Etat pour le secteur financier pendant la crise

MESURES DE SOUTIEN AU SECTEUR FINANCIER

Programmes annoncés pendant la crise 2007-2009 par les gouvernements des économies développées

En % du PIB (2008)

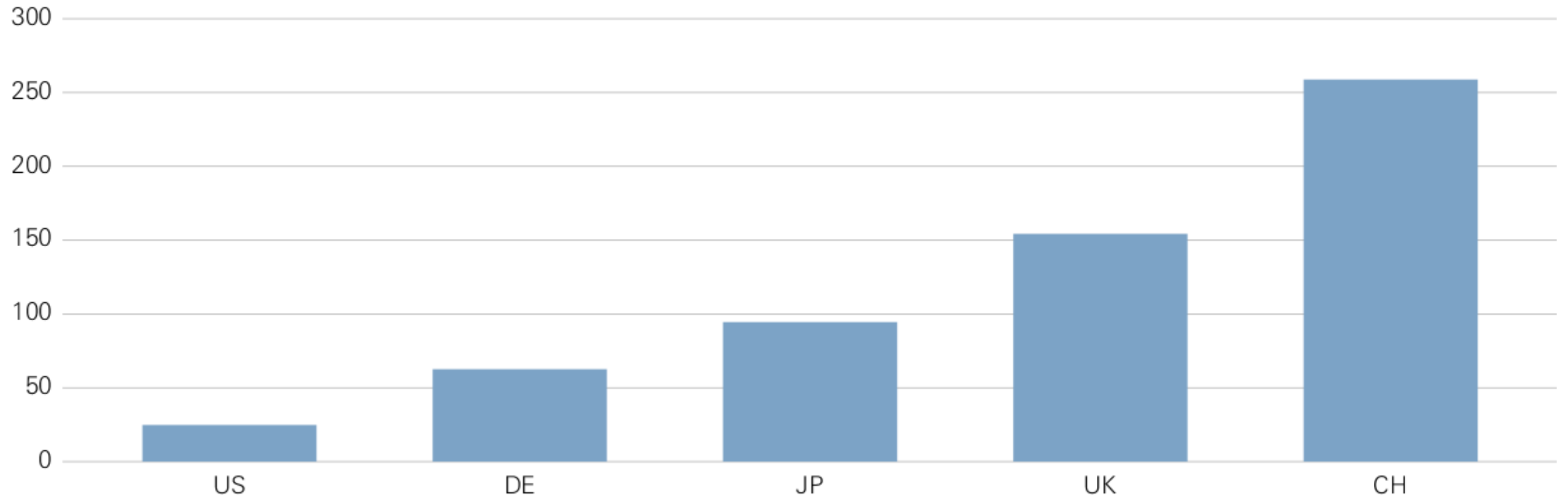


Source: Horton et al. (2009).

Problématique TBTF particulièrement marquée en Suisse

TOTAL DES ACTIFS FINANCIERS DES DEUX PLUS GRANDES BANQUES EN 2017

En % du PIB

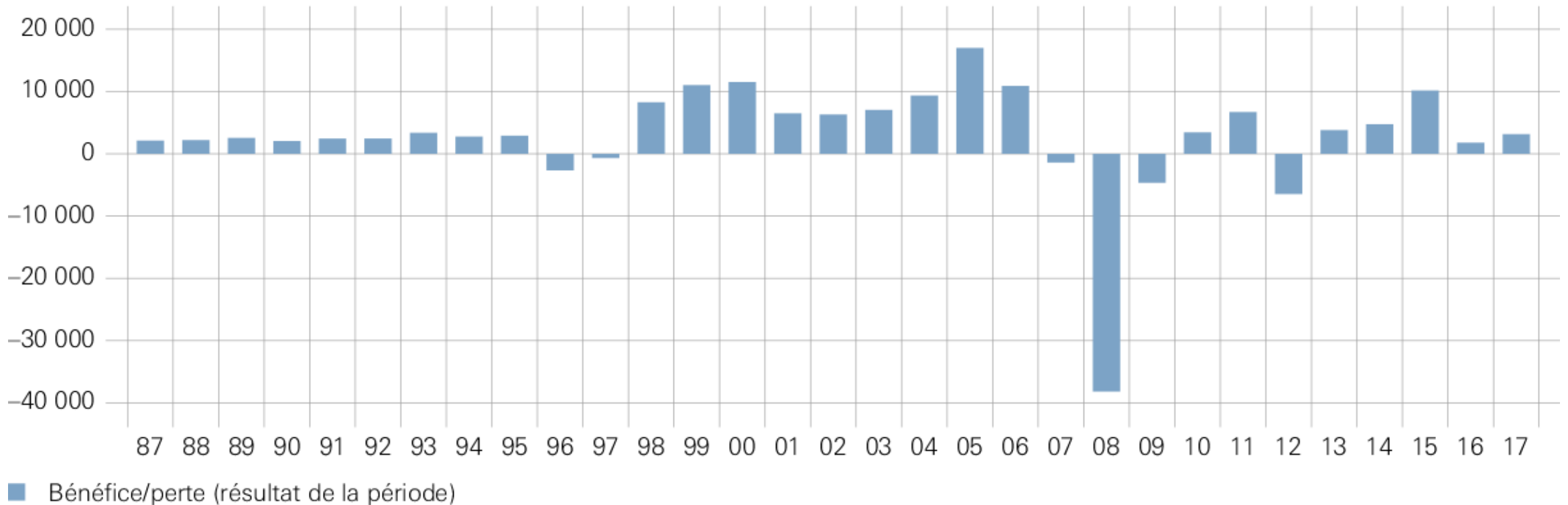


Sources: Bloomberg, BNS et SNL.

Grandes banques suisses avec gains remarquables avant la crise

COMPTE DE RÉSULTAT

En millions de francs

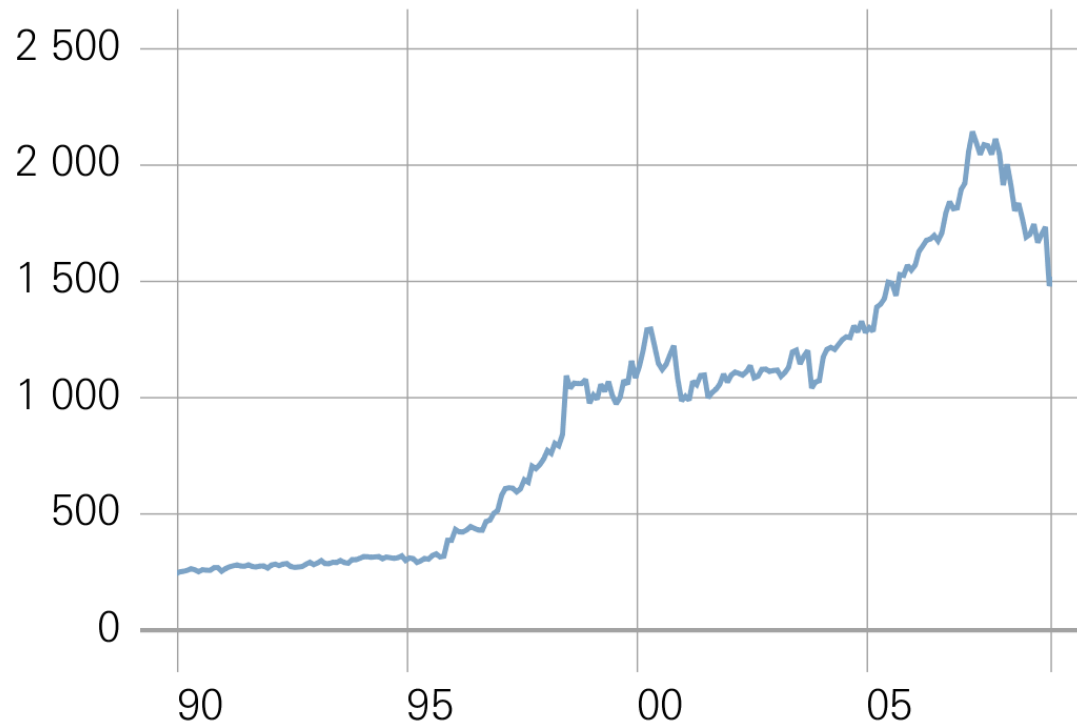


Source: BNS.

Sous-estimation des risques découlant des grandes banques suisses

AVOIRS À L'ÉTRANGER

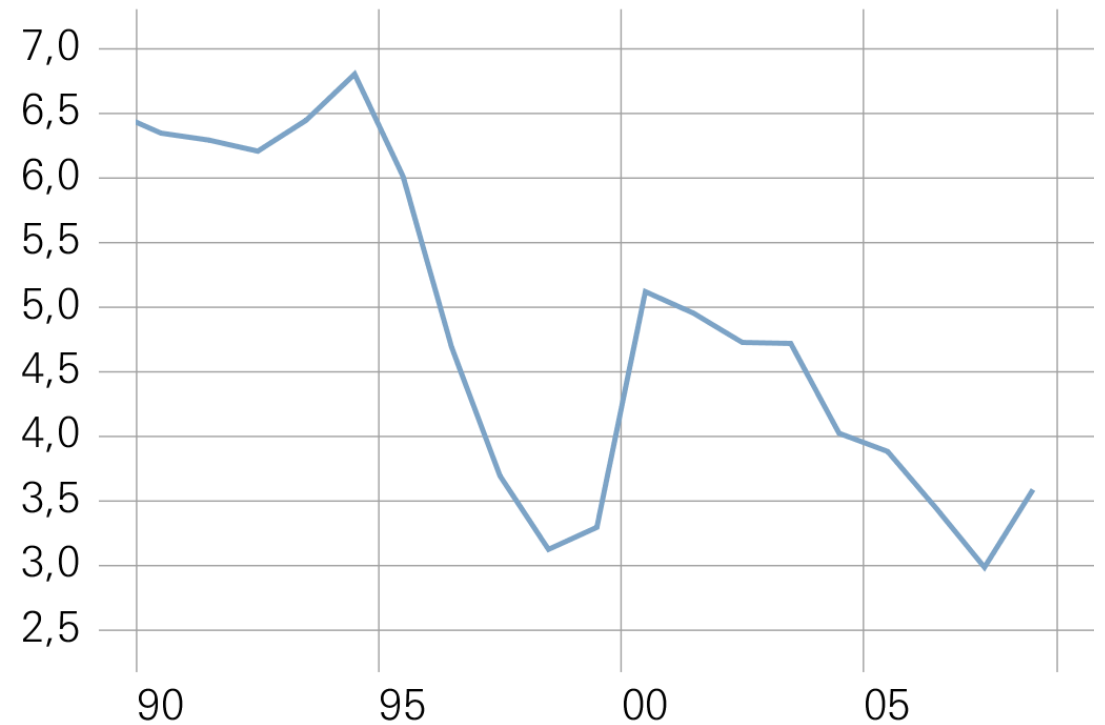
En milliards de francs



Source: BNS.

RATIO DE LEVIER

En %



Source: BNS.