

Conférence de presse annuelle du 31 mars 2009

Daniel Zuberbühler
Vice-président du conseil d'administration

Le régime suisse pour les grandes banques en tant que *trend setter* des exigences internationales de fonds propres

Echelle nationale

Il y a un an, nous avons exprimé l'intention d'exiger des grandes banques suisses, une fois la crise surmontée, qu'elles se dotent d'une marge de sécurité beaucoup plus élevée en matière de fonds propres. Nous avons également esquissé une combinaison d'exigences pondérées en fonction des risques et un *leverage ratio* comme futur régime¹. Le même jour que la tenue de notre conférence de presse annuelle, UBS a procédé à sa deuxième recapitalisation privée réussie et communiqué de nouvelles dépréciations d'actifs et pertes. Celles-ci avaient déjà atteint, durant les trois trimestres depuis le déclenchement de la crise, la somme gigantesque de 40 milliards de CHF. Il nous est apparu clairement au plus tard dès cet instant que les **standards minimaux internationaux** actuels du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, même enrichis du *Swiss finish* conservateur, ne suffisaient plus à prendre en compte les risques résultant des opérations de négoce de banques d'affaires mondiales. Il n'était ainsi plus possible de les replâtrer par de simples retouches ponctuelles, par exemple par une meilleure couverture des titrisations de crédit complexes. En particulier, introduit encore sous Bâle I 1996, le dispositif de couverture de **risques de marché dans le portefeuille de négoce** au moyen de modèles *Value-at-Risk* (VaR) a conduit à une sous-estimation flagrante des risques induits par les crédits négociés. Il partait de l'hypothèse, contredite par cette crise, de marchés liquides au fonctionnement adéquat et n'envisageait pas plus d'événements extrêmes que les simulations de crise complémentaires antérieures. En outre, son effet est fortement procyclique : exigences extrêmement faibles en matière de fonds propres en période de boom, mais explosion de ces dernières en période de crise, alors que le capital propre est de toute façon réduit à une peau de chagrin en raison de pertes. En revanche, le **risque systémique** spécifique à la Suisse, particulièrement élevé pour notre petite économie vu l'activité mondiale et la part de marché prépondérante des grandes banques dans le pays, est parfaitement connu en raison d'une préparation de longue date aux crises. Cette **spécificité helvétique** explique aussi pourquoi nous avons auparavant, et sans compromis aucun, pris des mesures de corrections : non parce que nous sommes plus avisés que les autorités de surveillance étrangères, les banques centrales et les organisations internationales, mais parce que nous avons beaucoup plus à perdre. La rapidité de la procédure a été aussi facilitée par les bases juridiques

¹ <http://www.finma.ch/archiv/ebk/f/medien/medienkonferenz/referat-mk08-zuberbuehler-f.pdf>

flexibles de la loi sur les banques et de l'ordonnance sur les fonds propres en vigueur, qui habilite l'autorité de surveillance à renforcer les exigences en matière de fonds propres dans certains cas.

Avec le concours de la Banque nationale suisse, nous avons donc rapidement élaboré le nouveau régime des fonds propres et l'avons soumis aux deux grandes banques début juillet 2008 pour prise de position. A cette époque, nos propositions semblaient assez radicales et ont été contestées par les deux banques, avec plus ou moins de véhémence, sur la base surtout de l'argument habituel du désavantage dans la compétition internationale. Les politiciens suisses les ont aussi accueillies en majorité avec scepticisme. Les collègues du Comité de Bâle ont réagi avec un mélange d'incompréhension et d'admiration pour cette démarche en solitaire. La résistance s'est toutefois rapidement effondrée suite à la faillite de la banque d'affaires américaine Lehman Brothers à la mi-septembre 2008 qui a aggravé la crise, ainsi que sous l'effet des vastes mesures de sauvetage mises en place par les Etats. Le 20 novembre 2008, la Commission des banques a fixé aux deux grandes banques de nouveaux objectifs de fonds propres et des dispositions spéciales revêtant pour chacune la forme d'une décision. Ces objectifs et dispositions sont présentés en résumé dans le rapport de gestion 2008². Le Conseil fédéral en a également eu connaissance et les a approuvés avec le train de mesures destinées à renforcer le système financier suisse³.

Travaux du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Les travaux du Comité de Bâle et de l'OICV à des fins de réparation du système de réglementation sérieusement ébranlé sont exposés dans le rapport de gestion de la CFB. Ils sont très variés en raison du calendrier de réformes fixé par le Forum sur la stabilité financière et le G20⁴. Dans son communiqué de presse du 12 mars 2009⁵, le Comité de Bâle a esquissé ses propositions déjà publiées pour mise en consultation en janvier 2009 et les **initiatives relatives à la réglementation des fonds propres** en résultant. Le message est bref, mais clair, et va dans la même direction que le régime suisse des grandes banques.

- Le **niveau des fonds propres** doit être renforcé dans le système bancaire afin d'améliorer sa capacité de résistance à l'avenir lors de périodes de stress économique et financier. A cette fin, une combinaison de mesures est nécessaire.
- En périodes fastes, une **marge** additionnelle **anticyclique de sécurité** est à constituer qui pourra être utilisée dans des périodes de stress. Nos objectifs suisses pondérés des risques prévoient une marge de 100% supérieure au minimum international, qui peut être utilisé jusqu'à un niveau d'intervention de 50% au-dessus du minimum. La marge de sécurité peut ainsi fluctuer en fonction de la capacité bénéficiaire entre 200% et 150% des exigences pondérées des risques de Bâle II. Au sein du Comité de Bâle, la discussion portera sur le fait de savoir si la marge de sécurité doit reposer, comme dans le système suisse, exclusivement sur le pilier 2 (procédure de surveillance) où la marge de manœuvre d'appréciation est importante, ou sur une combinaison de critères contraignants et discrétionnaires. Reste à savoir aussi comment

² Rapport de gestion CFB 2008, p. 24 ss

³ Message concernant un train de mesures destinées à renforcer le système financier suisse du 5 novembre 2008, p. 35 ss

⁴ Rapport de gestion CFB 2008, p. 74 ss

⁵ <http://www.bis.org/press/p090312.htm>

pouvoir établir une cohérence internationale et quel rôle joue une planification de capital à approuver par les autorités de surveillance, telle que prévue chez nous, dans le cadre de la gestion de la marge de sécurité.

- En tant que complément, et non en remplacement des exigences pondérées des risques, il s'agit d'introduire un **indicateur non basé sur le risque** pour les fonds propres. Celui-ci doit limiter l'augmentation du taux d'endettement (*leverage*) dans le système bancaire, être indépendant des prescriptions sophistiquées pondérées des risques de Bâle II et servir de limite inférieure par rapport à ces dernières. En outre, il doit être transparent, comparable et d'une mise en œuvre facile. Le favori en la matière, mais qui ne fait toutefois pas l'unanimité, est le **leverage ratio**, à savoir un rapport minimal entre les fonds propres de base et la somme du bilan. Un tel *leverage ratio* est utilisé aux Etats-Unis et au Canada, ainsi que désormais aussi par les grandes banques suisses, chez nous toutefois avec une exception problématique et contradictoire sur le plan conceptuel concernant les opérations de crédit en Suisse. Si le Comité de Bâle devait tomber d'accord sur un *leverage ratio*, encore à améliorer dans ses détails, celui-ci sera à vérifier quant à l'exception faite par prudence pour des raisons de politique intérieure. Au niveau international, la question se pose par ailleurs de savoir si le *leverage ratio*, comme prévu dans le concept suisse, ne devrait pas aussi comporter des fourchettes anticycliques.
- La **qualité du capital propre pouvant être mis en compte** doit être améliorée, en ce sens que, dans les périodes fastes, les éléments appropriés du capital de base (*tier 1*) doivent prédominer pour l'absorption des pertes découlant de l'activité en cours : à savoir, capital actions ordinaire libéré, réserves ouvertes ou bénéfiques non distribués. Cela correspond de nos jours déjà à l'attente du marché qui s'appuie de plus en plus sur une notion étroite du capital de base. Nous avons effectué un premier pas dans cette direction concernant les grandes banques, pour lesquelles, avec toutefois de très longues périodes transitoires, les emprunts de rang subordonné (fonds propres complémentaires inférieurs, *lower tier 2*) ne sont plus pris en compte.
- La **saisie des risques** doit être améliorée dans le dispositif de Bâle II, entre autres par une réforme radicale et à long terme, pour l'instant entièrement ouverte, des règles du portefeuille de négoce. Nous avons procédé dans une première étape cette année encore à divers replâtrages d'urgence au niveau de la couverture des risques de marché, à mettre en œuvre d'ici fin 2010.
- En 2010, le Comité de Bâle décidera du **niveau des exigences minimales** et évaluera tous les facteurs auparavant mentionnés dans un paquet d'ensemble. Toutefois, dès à présent, l'objectif clairement formulé est que le niveau global et la qualité des fonds propres doivent dépasser au final les présentes exigences de Bâle II. Egalement sans équivoque est la déclaration du Comité de ne pas vouloir durcir les exigences en matière de fonds propres au milieu de cette période difficile de crise, mais plutôt de concéder de plus longs délais pour s'y conformer. Ceci est également tout à fait conforme à l'orientation à long terme du régime suisse pour les grandes banques : les objectifs sont à atteindre progressivement jusqu'en 2013, une prolongation de ce délai demeurant expressément réservée.

Le chemin est encore long, mais la direction prise à l'international est désormais aussi la bonne. Nous ne prétendons pas pouvoir aller partout de l'avant, ni non plus le vouloir. La cascade de rapports, recommandations et décisions d'instances internationales comme réponse à la crise est impressionnante. Nous ne nous sentons pas concernés dans une même mesure par tous les thèmes et, en outre, les ressources en personnel de notre autorité de surveillance ne suffiraient pas à assumer un rôle dirigeant.