

Conférence de presse annuelle du 22 mars 2011

Mark Branson
Chef de la division Banques

Davantage de capital de meilleure qualité

Mesdames, Messieurs,

Les débats actuels sur la réglementation bancaire tournent essentiellement autour des questions relatives au capital, à savoir les fonds propres. Combien en faut-il ? Jusqu'à quand faut-il en relever le niveau ? De quel type doivent être ces fonds propres ? Est-ce équitable d'avoir des exigences plus strictes qu'ailleurs ?

A titre préliminaire, je tiens à préciser que toutes ces questions relatives au capital ne doivent pas occulter les risques réels du système financier, qu'il n'est pas possible de résoudre de cette manière.

Le risque de liquidités provoque davantage de faillites bancaires que l'insolvabilité et même si nous avons modernisé le régime de liquidités pour UBS et Credit Suisse l'année passée, nos autres banques sont encore mesurées à l'aune de standards réglementaires largement dépassés.

Comme vient de le souligner Patrick Raaflaub, il n'existe aucune couverture automatique du risque de taux d'intérêt dans le portefeuille de la banque par les fonds propres.

Il n'est pas possible de régler par un relèvement des fonds propres les risques juridiques ou de *compliance* auxquels en particulier les banques actives sur le plan international sont confrontées.

Pour les banques suisses, le contexte actuel de liquidités abondantes conjugué à un environnement de taux susceptible de changer rapidement et, bien entendu, à la nature changeante de la gestion de fortune transfrontière posent des défis qui nous obligent à avancer simultanément sur plusieurs fronts.

Cela dit, les exigences de capital seront toujours la pièce maîtresse de la réglementation bancaire et l'actuelle crise financière a révélé que nous sommes confrontés à trois problèmes et que nous devons donc agir dans trois domaines :

- le coût du capital déterminé pour de nombreux types d'activités de courtage a été nettement trop faible ;
- les exigences minimales en capital sont insuffisantes pour les grandes banques internationales ;
- les instruments modernes de financement hors fonds propres comme le capital hybride ne fonctionnent pas en tant que coussins de sécurité.

La réponse internationale a pour nom Bâle III. Le supplément permettant de traiter la situation spécifique à la Suisse avec deux des plus grandes banques d'affaires au monde réunies dans une petite économie – à savoir la problématique du *too big to fail* – se trouve dans le projet de législation sur le point d'être débattu au Parlement. Je vais maintenant vous parler essentiellement des raisons sous-jacentes à ces deux concepts de capital, à leurs conséquences et aux raisons pour lesquelles elles constituent une réponse nécessaire et appropriée à ce que nous avons connu.

Avant d'aborder les détails, il me semble utile de rappeler quelles sont les fonctions du capital dans le système bancaire.

Les banques et autres participants au marché des capitaux jouent le rôle de mécanismes de transmission entre les données macroéconomiques et la politique monétaire d'une part et les investisseurs et les preneurs de crédit d'autre part. Sans une prise de risque judicieuse dans les bilans des banques, telle que la transformation des dépôts à court terme en crédits à long terme par exemple, il n'y aurait aucun moteur financier soutenant la croissance économique. Les activités d'une banque consistent à prendre des risques, mais du fait de cette conversion d'échéances, elles dépendent plus que tout autre secteur de la confiance de leurs déposants et des autres bailleurs de fonds. Or, cette confiance repose sur une seule chose : **le capital**. Lorsque ce capital est consommé ou lorsque la confiance dans l'adéquation de ce capital disparaît, les problèmes de liquidités d'une banque peuvent avoir raison d'elle en quelques jours.

Il existe un contrat social implicite qui permet aux banques de gagner de l'argent en prenant des risques pour autant qu'elles alimentent le moteur de la croissance économique réelle. L'autre partie prenante à ce contrat est le gouvernement. On comprend donc facilement pourquoi, lorsque les réserves de capital des grandes banques diminuent, que les liquidités se tarissent et qu'un régime de liquidation ordonnée fait défaut, l'Etat n'a guère le choix et doit intervenir.

L'actuelle crise est juste le dernier rappel qu'il ne s'agit pas d'une théorie académique, mais bien de la douloureuse réalité.

Vous aurez noté que je parle bien de la crise au présent. Je ne vois en effet aucune raison d'en parler au passé. La situation peut sembler relativement calme sur les marchés mais, sous la surface, les courants sont rapides et peuvent s'avérer dangereux. Les gouvernements du monde entier ont soutenu leurs systèmes bancaires et absorbé la majeure partie des dommages financiers provoqués par la première rapide vague de désendettement. Mais cela a eu des conséquences : une abondance d'argent bon marché d'une part et des Etats sérieusement affaiblis ou disposant dans le meilleur des cas de peu de réserves d'autre part.

Les politiques monétaires expansionnistes à travers le monde ont provoqué une hausse généralisée des prix des actifs. Les actifs sûrs ne rapportent quasiment rien, par contre les marchés globaux des actions ont pratiquement doublé de valeur au cours des deux dernières années, le prix du pétrole a plus que doublé, les marchés obligataires à haut rendement et le financement par effet de levier sont proches de la surchauffe et les marchés émergents ont attiré d'énormes quantités d'argent susceptibles de se désengager aussi rapidement qu'elles sont arrivés. Et plus proche de chez nous, il n'existe aucune raison rationnelle pour que les bulles immobilières qui se forment en Suisse cessent d'enfler.

Alors que les premiers signes d'inflation réapparaissent, cette situation pourrait provoquer d'importants chamboulements sur certains marchés.

C'est pourquoi nous ne demandons pas simplement aux grandes banques de commencer à réfléchir à la manière dont elles vont satisfaire aux nouvelles exigences de capital jusqu'en 2019, mais les invitons à agir maintenant, le plus vite étant le mieux.

Vous demanderez peut-être pourquoi il est si urgent d'agir alors que nos grandes banques affichent des ratios de fonds propres élevés. La réponse réside dans les composants de ces ratios et dans la manière dont ils correspondent aux trois domaines d'action que j'ai évoqués plus tôt : correction du coût du capital, exigences minimales plus strictes, meilleure qualité des instruments de financement.

D'abord, comme pour toutes les autres banques d'affaires, le coût du capital pour bon nombre d'instruments négociés était tout simplement trop bas. Les dispositions dites de Bâle 2.5, que nous avons introduites en début d'année, soit avec un an d'avance sur l'agenda international, réduisent certaines des carences évidentes dans le coût du capital pour les instruments dont le risque est mesuré par la méthode statistique de la *value at risk* et pour les produits de titrisation. Dans le cas d'UBS et du Credit Suisse, cela a relevé les exigences de capital pour le groupe entier de quelque 20-30 %. Bâle III va étendre cette conséquence à d'autres risques insuffisamment couverts par les fonds propres tels que le risque de voir la contrepartie ne pas honorer ses obligations dans une opération sur dérivés. Cela devrait encore augmenter les exigences d'environ un tiers pour le groupe entier. Plus spécifiquement, le coût du capital pour le seul risque de marché devrait augmenter d'un multiple proche de 5 à 7 fois.

L'ampleur de ces changements entraînera une véritable remise en cause. Certaines activités seront en effet trop onéreuses en termes de capital à l'avenir pour intéresser les grandes banques. Et c'est précisément l'objectif poursuivi.

Ensuite, les banques suisses ont toujours affiché un haut degré de couverture minimale par les fonds propres. Pendant des décennies, il y a eu une sorte de « Swiss Finish » allant de la majoration fixe de 20 % appliquée à toutes les banques au volant de sécurité de 100 % demandé aux grandes banques dans le nouveau régime de capital de novembre 2008. La tradition en Suisse a toujours été de concilier une approche moins lourde de la réglementation bancaire en général avec des exigences supérieures en termes de capital. Vous n'y trouverez pas par exemple les milliers de pages de réglementation du Dodd-Frank Act aux Etats-Unis.

Mais c'est justement dans le régime de novembre 2008 que réside la faiblesse du système suisse actuel. Il a en effet relevé la part des fonds propres qui pouvaient être détenus sous forme d'instruments dits hybrides significativement au-delà des standards internationaux juste au moment où ces instruments se sont révélés inappropriés pour absorber des pertes en temps de crise. Ainsi, nos grandes banques disposent certes de fonds propres supérieurs à la moyenne, mais leur qualité est inférieure à la moyenne.

C'est pourquoi l'élément clé des dispositions *too big to fail* consiste dans le fait que 10 % des actifs pondérés en fonction du risque doivent être détenus sous la forme de fonds propres purs – pour l'essentiel du capital libéré et des réserves issues du bénéfice (bénéfice reporté). Avec les exigences strictes de ratio d'endettement prévues par Bâle III, les exigences de fonds propres de première qualité seront donc plusieurs fois supérieures au niveau antérieur.

On entend de parts et d'autres que le consensus international ne suivra pas la voie de la Suisse et que les exigences de fonds propres seront nettement moins strictes pour les grandes banques d'importance systémique (Systemically Important Financial Institutions ou SIFI). En ma qualité de membre du Comité de Bâle, je peux dire que cela ne correspond pas à la réalité actuellement. Sachant que l'unanimité est impossible dans un groupe composé de 27 pays, les propositions du comité portant sur une majoration SIFI de 7 % au-delà des exigences de Bâle III indiquent que le supplément sera significatif et pas uniquement symbolique. En bref, le consensus international ne tend pas vers un relâchement des mesures, mais bien vers leur durcissement.

Plusieurs de mes collègues au sein du comité de Bâle ont fait l'éloge des propositions suisses comme étant « une source d'inspiration ». Il ne fait aucun doute qu'en agissant rapidement, la Suisse s'est positionnée en tant que leader sur la scène internationale, s'assurant une importance bien supérieure à celle qui découlerait de la taille du pays.

Cela nous amène au troisième domaine d'intervention : améliorer la qualité des instruments de capital. Encore un domaine dans lequel la Suisse joue un rôle de pionnière avec ce que l'on appelle les CoCo.

Il convient avant tout de préciser au sujet de ces instruments qu'ils ne sont pas des substituts aux fonds propres. Ils devraient uniquement absorber les chocs à titre supplémentaire, s'ajoutant au cousin substantiel de fonds propres purs. Cela dit, ils apportent une nette amélioration par rapport aux instruments hybrides et dettes subordonnées qui existaient auparavant. Les déclencheurs de conversion reposant tant sur les ratios de fonds propres que sur des critères prudentiels, il ne fait en effet aucun doute que les détenteurs du secteur privé seront impliqués avant l'Etat dans le processus de rétablissement et de liquidation de la banque en question.

Le Credit Suisse est parvenu à démontrer qu'il existe un marché pour ces instruments. Une caractéristique intéressante de ce marché est qu'il fera la distinction entre les différentes qualités des régimes réglementaires et des autorités de surveillance. On entend dire sur le marché que le succès de l'émission du Credit Suisse s'explique notamment par la perception selon laquelle les autorités de surveillance suisses agiront probablement de manière responsable et prévisible en situation difficile. Les CoCo émis par des banques soumises à la surveillance d'une autorité moins reconnue pourraient

être plus difficiles à vendre à un prix raisonnable. La FINMA doit donc se montrer à la hauteur de la confiance implicite que le marché nous a accordée.

Voilà un bref résumé de la manière dont nous répondons aux trois nécessités d'agir. Mais quelles en sont les conséquences ?

Tout d'abord, le portefeuille d'activités des grandes banques d'affaires va changer, ce qui est une bonne nouvelle.

Il est aussi beaucoup question de délocalisation d'activités vers d'autres juridictions. Et il faut certainement s'attendre à une telle évolution compte tenu du chamboulement du paysage réglementaire. Les activités de négoce sont en particulier très mobiles, et continueront à se déplacer d'un endroit à l'autre. Historiquement, la Suisse a par exemple été une des principales plateformes de négoce de l'or et son marché obligataire était florissant. Désormais, elle compte parmi les centres les plus importants au monde de négoce de matières premières.

La Suisse n'est pas l'endroit qui s'impose à l'esprit pour y baser des activités internationales de négoce ou d'opérations sur dérivés. Dans les faits, ces activités y sont faibles si l'on en juge par le nombre de personnes employées. Bien sûr, nous avons deux groupes *domiciliés* en Suisse qui exercent ces activités à grande échelle. Mais tant que cette activité est parfaitement contrôlée, parfaitement capitalisée et pas directement et irréversiblement intégrée dans le bilan des activités bancaires suisses, nous n'avons rien à y redire.

Notre responsabilité consiste à définir des conditions appropriées pour les activités bancaires dans ce pays et pour les groupes qui y sont domiciliés, à les rendre transparentes et prévisibles. La responsabilité des dirigeants d'entreprise consiste à apprécier leurs options possibles et à prendre les grandes décisions au mieux de l'intérêt de leurs actionnaires.

Quant aux autres banques en Suisse, elles ne sont que faiblement concernées par nos trois domaines d'action. En effet, elles ne détiennent que peu d'instruments négociés en bourse et insuffisamment couverts par des fonds propres selon Bâle II. En général, elles présentent une bonne dotation en fonds propres sur les plans quantitatif et qualitatif. C'est la raison pour laquelle notre prochaine circulaire relative à la couverture par les fonds propres pour ces banques fixe un plancher de capitalisation appropriée qui sera largement inférieur au niveau actuel moyen des banques tout en faisant la distinction, en leur sein, entre les grands acteurs du marché suisse et les petits établissements.

Pour conclure, le renforcement du capital et la réduction de l'effet de levier sont les leçons évidentes à tirer de la crise actuelle. Et cela nous aidera certainement à mieux surmonter la prochaine, d'où qu'elle vienne. L'histoire montre que les crises bancaires ont toujours pour origine le fait de prêter en trop grand quantité, de manière trop bon marché et aux mauvaises personnes. Si la mondialisation des marchés des capitaux a été une très bonne chose pour le monde, elle a aussi multiplié les risques de déclencher une crise. Pendant des décennies, nous avons cru que la sophistication des techniques de gestion du risque permettrait de tolérer une réduction de la couverture par les fonds propres. Ce fut une erreur.

Bâle II a eu pour effet un amoindrissement du capital des grandes banques juste au moment où elles en avaient le plus besoin. Bâle III et les régimes supplémentaires pour les banques d'importance systémique y apportent des corrections – sans qu'on puisse parler de réaction excessive.