

Conférence de presse annuelle du 26 mars 2013

Patrick Raaflaub
Directeur

Les conséquences de la faiblesse des taux d'intérêt sous l'angle de la surveillance

Bien que les gros titres des journaux ne soient plus aussi alarmants, la situation économique est loin de s'être normalisée. Nombre de pays industrialisés connaissent toujours une phase de faible croissance et les dangers qui menacent le secteur bancaire ne sont pas encore écartés partout, comme en témoignent les récents événements survenus à Chypre. Les entreprises, notamment celles du secteur financier, tout comme les ménages, réduisent les dettes élevées qui ont été contractées avant la crise. Parallèlement, les banques centrales s'efforcent par tous les moyens de relancer l'économie. Elles ont abaissé les taux d'intérêt à zéro, ou à une valeur proche de zéro, et recourent toujours à des mesures non conventionnelles, telles que l'achat d'obligations et les injections de liquidités. Cette politique monétaire expansionniste a des répercussions positives sur la stabilité financière. A plus ou moins longue échéance, la persistance de faibles taux d'intérêt peut toutefois créer des incitations artificielles à l'investissement et favoriser la formation d'une bulle financière. En d'autres termes, les effets indésirables de ces mesures se font sentir chaque jour davantage.

Assureurs-vie, octroi de prêts hypothécaires et régime de liquidation

Compte tenu de la faiblesse des taux d'intérêt, il sera de plus en plus difficile pour de nombreux acteurs du marché financier de travailler de façon rentable et d'honorer les engagements pris vis-à-vis de leurs clients il y a parfois plusieurs années, voire décennies. Cela concerne notamment les sociétés d'assurance-vie ayant commercialisé des polices mixtes assorties d'une garantie d'intérêt. En prenant l'exemple de ces sociétés, j'exposerai, dans un premier temps, la façon dont la FINMA relève les défis majeurs qui se posent dans ce domaine.

Les enjeux sont également de taille sur le marché hypothécaire. Motivés par des taux d'intérêt extrêmement bas, les candidats à l'achat d'une maison ou d'un appartement sont nombreux, malgré la flambée des prix. Mais seront-ils en mesure de faire face à des charges plus élevées si les taux devaient évoluer à la hausse ? Pourront-ils débloquer des fonds propres supplémentaires si la valeur de leur bien devait passer sous la barre de la limite de nantissement en cas de crise immobilière ? Les banques ont-elles les reins assez solides pour supporter les conséquences des défaillances ? Notre mission consiste à veiller au respect des prescriptions légales et prudentielles dans l'octroi de prêts hypothécaires et à vérifier que le portefeuille de crédit des banques est suffisamment couvert. A cet effet, nous assurons une surveillance intense sur les banques et leur politique commerciale. La forme sous laquelle s'exerce cette surveillance sera l'objet de la deuxième partie de mon exposé.

Malgré le renforcement des exigences et l'intensification de la surveillance exercée par la FINMA, une chose est sûre : le risque zéro en cas de crise n'existe pas. Une organisation de marché doit pouvoir permettre aux entreprises de connaître l'échec. Encore faut-il faire en sorte, par une menace de faillite crédible et effective, que les pertes soient supportées par les actionnaires et les créanciers, et non par le contribuable. Cela doit s'appliquer à toutes les entreprises du secteur financier, y compris les plus grandes et les plus fortement interconnectées. A cet effet, nous avons travaillé activement à l'élaboration d'une stratégie d'assainissement et de liquidation des grandes banques. Même si notre but n'est pas encore atteint, nous avons accompli des progrès considérables l'an passé. Je vous en dirai plus à ce sujet dans la troisième partie de mon exposé.

Conséquences des faibles taux d'intérêt sur les assureurs-vie

Intéressons-nous dans un premier temps à la situation des sociétés d'assurance-vie. La persistance de faibles taux d'intérêt pose des difficultés considérables aux assureurs-vie, qui peinent à respecter leurs promesses de garanties à long terme. Le Test suisse de solvabilité (SST) est une illustration du resserrement des conditions économiques. Le SST présente un tableau réaliste des risques et prévoit une approche fondée sur le bilan global ainsi qu'une appréciation des actifs et des passifs à leur valeur de marché. Grâce à cet instrument moderne, la branche de l'assurance a pu prendre des mesures afin de renforcer sa base financière et de réduire les risques auxquels elle est exposée. A présent, elle repose sur des fondements nettement plus solides que les sociétés d'assurance européennes, puisque les autorités européennes bataillent toujours au sujet de l'introduction d'un régime de solvabilité moderne.

La situation reste néanmoins tendue : le quotient SST moyen de tous les assureurs-vie a baissé, passant de 145 % en 2011, soit un niveau confortable, à 105 % en 2012. Cela n'a rien d'étonnant au vu des faibles taux d'intérêt. Tandis que le rendement des obligations de la Confédération à dix ans était encore supérieur à 1,8 % en 2011, il n'était plus que de 0,7 % un an plus tard. C'est pourquoi il est important que la FINMA exerce une surveillance particulièrement attentive sur les assureurs-vie. C'est ce que nous avons fait en 2012, en examinant les points essentiels qui permettent de déterminer si ces sociétés sont en mesure de tenir leurs engagements en termes d'intérêts, même avec des rendements plus faibles.

Devant le caractère exceptionnel de la situation, la FINMA a décidé d'assouplir temporairement les conditions du SST. Elle autorise les assureurs à évaluer leurs anciennes positions de façon plus favorable. Ceux-ci peuvent ainsi calculer pour la première fois les engagements des années précédentes au moyen d'une courbe de taux avec risque au lieu des courbes de taux se fondant sur les rendements prévisibles des obligations de la Confédération. Afin d'éviter que ces assouplissements ne constituent une hypothèque encore plus grande pour l'avenir, ils ne s'appliquent qu'aux affaires en portefeuille. S'agissant des nouvelles affaires, les assureurs-vie doivent regarder la réalité en face et tenir compte de la nouvelle donne économique : la phase de faibles rendements devrait durer quelque temps. En outre, la FINMA n'intervient que lorsque les seuils sont au plus bas. Pour l'instant, ces mesures sont limitées à trois ans.

La branche de l'assurance doit donc être consciente du fait qu'il lui faut, à brève échéance, repenser sa stratégie d'octroi de garanties élevées, jusqu'ici largement répandue. Le portefeuille des produits d'assurance devra être remanié dans un proche avenir.

Bas niveau des taux d'intérêt et marché hypothécaire

Les faibles taux d'intérêt mettent les assureurs-vie à rude épreuve, mais ils soutiennent dans le même temps l'économie nationale. Ils favorisent la consommation et, partant, la « consommation » de biens immobiliers. Quel regard la FINMA porte-t-elle sur la situation actuelle en matière de prêts hypothécaires ? Pour nous, la qualité du portefeuille de crédit des banques suisses est une préoccupation majeure. Une forte croissance peut être – mais n'est pas nécessairement – le signe d'une détérioration de la qualité de crédit.

Les mesures prises à la fin de l'été dernier par le Conseil fédéral, de même que celles décidées par l'Association des banquiers en matière d'autorégulation, dans le but d'enrayer les crédits hypothécaires à risques et de les couvrir avec davantage de capital sont très pertinentes ; je dirais même plus qu'elles se sont fait attendre. De plus, la version révisée de l'ordonnance sur les fonds propres exige depuis le début de l'année que les prêts hypothécaires à risque soient couverts par davantage de fonds propres. Cela va inciter les banques à faire preuve de prudence lors de l'octroi de crédits à risque.

En outre, la FINMA a introduit une nouvelle réglementation pour les banques utilisant l'approche dite IRB, c'est-à-dire les banques qui déterminent leurs fonds propres nécessaires en se fondant sur des modèles internes. Compte tenu de la hausse continue des prix de l'immobilier suisse depuis bientôt vingt ans – hausse qui a été plus marquée ces dernières années – et du faible nombre de défaillances de crédit qui en résulte, les exigences en matière de capital des banques utilisant l'approche IRB ne reflétaient plus de façon adéquate le risque auquel leur portefeuille d'immeubles résidentiels était exposé. C'est ce qu'ont révélé les tests de résistance. Par conséquent, nous avons décidé d'introduire un multiplicateur ; les exigences en matière de fonds propres fondées sur des calculs internes sont multipliées par un facteur visant à corriger l'effet procyclique et à reproduire les risques économiques réels. Les avantages des modèles internes, à savoir leur prise en compte différenciée du risque, ont toutefois été conservés.

Du point de vue de la surveillance prudentielle, le marché hypothécaire a été ces dernières années – et est toujours – l'un des principaux sujets de préoccupation. Nous analysons constamment, au moyen de tests de résistance, si les établissements financiers sont suffisamment dotés en fonds propres pour couvrir les prêts hypothécaires. Nous avons ordonné à certains d'entre eux des renforcements de fonds propres spécifiques en raison du risque accru. Par ailleurs, au cours des trois dernières années – entre 2010 et fin 2012 –, la FINMA a réalisé onze contrôles sur place auprès de banques, spécifiquement axés sur les prêts hypothécaires. Cette année, six contrôles sur place de même nature sont prévus. Dans un premier temps, les analyses ont essentiellement porté sur les crédits de construction accordés aux particuliers pour un logement à usage propre. Ensuite, nous nous sommes davantage intéressés aux immeubles de rapport. Dans ce segment, la FINMA analyse actuellement si des mesures supplémentaires sont nécessaires afin de circonscrire les risques.

Dans l'ensemble, nous n'avons pas constaté de politique de crédit imprudente généralisée. Il existe toutefois des différences notables d'une région à l'autre, et des disparités parfois colossales dans la politique d'octroi de prêts hypothécaires des différentes banques. Dans ce domaine, les stratégies se déclinent en un large éventail de qualificatifs allant de « prudente » à « hasardeuse ».

La FINMA ne s'intéresse pas seulement aux banques ; les sociétés d'assurance opérant sur le marché hypothécaire sont également dans son champ de vision, mais elle estime que les activités des assureurs sur ce marché présentent moins de risques. Ceux-ci disposent de directives de placement explicites et font preuve de suffisamment de prudence dans un cadre déjà strictement défini à la base. Nous attendons des sociétés d'assurance qu'elles conservent une stratégie conservatrice sur ce marché et qu'elles se fondent, pour octroyer des prêts hypothécaires, sur la capacité de l'emprunteur d'assumer la charge du crédit ainsi que sur les limites de nantissement fixées dans les directives d'autorégulation révisées de l'Association suisse des banquiers.

Assainissement forcé et liquidation crédibles

Mais que faire lorsqu'un établissement financier se retrouve dans une situation critique en dépit d'une surveillance adéquate et de processus éprouvés de contrôle et de gestion des risques internes ? Dans un tel cas, nous devons avoir la compétence, en tant qu'autorité de surveillance, de soumettre les établissements qui nous sont assujettis – petits et grands, et notamment ceux d'importance systémique – à un assainissement forcé, voire de les liquider si nécessaire. Nous avons fait de grands pas en avant dans ce domaine l'an passé.

En matière de surveillance des assurances, je citerais l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur la faillite des assurances. La FINMA avait déjà anticipé ces mesures en transposant les nouvelles exigences internationales aux assureurs suisses, dans le sillage de la crise financière. La Suisse est ainsi plus avancée en la matière que les autres pays.

Même scénario du côté de la surveillance des banques ; en introduisant l'ordonnance sur l'insolvabilité bancaire, nous avons pris des mesures qui ont suscité un vif intérêt au niveau international. L'ordonnance sur l'insolvabilité bancaire précise le procédé qui permet de contraindre, non seulement les actionnaires, mais également les créanciers obligataires, de participer à l'assainissement d'un établissement. Dans le cadre d'un plan d'assainissement, la FINMA peut ordonner la conversion forcée des obligations ou la renonciation aux créances. Cet instrument, nommé bail in, assure la continuité des activités opérationnelles de la banque et la stabilité du système financier. Pour les grandes banques d'importance systémique, un « rempart » supplémentaire se présentant sous la forme de capital convertible – les CoCos ou emprunts à conversion obligatoire – a été créé. Cette stratégie à deux niveaux prévoit dans un premier temps la conversion des CoCos en fonds propres. Si cette mesure s'avère insuffisante pour stabiliser durablement la banque, l'assainissement forcé au plus haut niveau du groupe au moyen du bail in entre en jeu ; il s'agit là du deuxième niveau.

Nécessité d'une reconnaissance internationale de la stratégie de résolution suisse

La FINMA s'inscrit ainsi dans la tendance internationale. Les mesures – ordonnées par une autorité – de conversion de fonds de tiers en fonds propres ou de renonciation aux créances sont désormais des

concepts bien ancrés dans des pays importants tels que les Etats-Unis, la Grande-Bretagne ou les Etats membres de l'UE. Même si les bases légales ne sont pas encore une réalité partout, il est à souhaiter qu'elles feront bientôt partie de l'arsenal des mesures d'assainissement de nombreuses autorités de surveillance, dans toutes les régions du globe. Au cours de l'année, nous poursuivrons nos travaux sur les plans de liquidation spécifiques à chaque établissement, à l'intention des grandes banques. A l'échelle internationale, nous devons œuvrer pour que les mesures d'insolvabilité suisses soient reconnues par nos homologues en cas d'urgence. Nous continuerons à y travailler sans relâche avec les principales autorités étrangères, tant dans le cadre des instances de surveillance internationales qu'au niveau bilatéral. Avec ses deux banques d'importance systémique et d'autres établissements financiers de grande envergure, la Suisse a tout intérêt à ce que des solutions efficaces soient trouvées s'agissant de la liquidation des établissements financiers de grande taille. Ce n'est qu'en assurant la crédibilité et l'efficacité de la menace de faillite que nous pourrons enfin créer les bonnes incitations, restaurer les forces du marché et protéger le contribuable, tout comme l'investisseur, d'éventuelles pertes.

Regarder la réalité en face

Assureurs-vie sous pression, marché hypothécaire en mauvaise posture, modèles commerciaux en mutation, plans de liquidation et d'assainissement des grandes banques en voie de réalisation : ce n'est là qu'un aperçu des nombreux thèmes qui ont occupé la FINMA l'an dernier. Ne nous faisons pas d'illusions ; la tâche ne sera pas plus aisée l'an prochain. Compte tenu de la persistance d'un environnement difficile, les établissements financiers suisses seraient bien avisés de faire preuve du même réalisme.

Je vous remercie de votre attention.