

Il faut réviser la surveillance des marchés financiers

La réglementation «too big to fail» conçue dans le cadre de la surveillance des banques a trois défauts: premièrement, sa structure se prête aux manipulations; deuxièmement, elle n'est pas justiciable; troisièmement, elle est rattachée à la mauvaise autorité. La stabilité et la crédibilité des grandes banques ne s'amélioreront qu'après une nouvelle réforme du régime des fonds propres. Ce dernier sera conçu de façon à ce que l'État ne fixe au surveillant des marchés que des valeurs limites précises, qui soient applicables et justiciables. À l'opposé, la surveillance des fonds propres des grandes banques exercée par la Finma suivant une pondération des actifs en fonction des risques n'est qu'un monstre bureaucratique dont l'efficacité est très faible.

1 LBN, art. 5, al. 2, let. e: la BNS «contribue à la stabilité du système financier».



Rudolf Strahm
Chimiste et économiste,
ancien conseiller national,
ancien surveillant fédéral des prix

En juin 2012, une polémique médiatique se déchainait entre la BNS et le Credit Suisse (CS). Pour rassurer ses clients et ses actionnaires, la grande banque, qui se présentait comme «la plus sûre du monde», pratiquait un calcul des fonds propres basé sur le pourcentage des actifs *pondérés en fonction des risques*. De son côté, la BNS se fondait sur les directives de Bâle III, où les fonds propres sont exprimés en pourcentage des montants *absolus* du bilan, soit le ratio de levier. Le CS avait alors encaissé et prêté 59 francs pour un seul franc de fonds propres, ce qui indiquait nettement une sous-capitalisation et une instabilité potentielle.

La pondération des risques est passible de manipulation et n'est pas justiciable

La pondération des actifs en fonction des risques se prête aux manipulations et ne peut tout simplement pas être contrôlée entièrement par le surveillant des banques. Ce système consiste à attribuer une valeur sous risque («value at risk») à chaque actif. Or, qui apprécie les titres? Chaque grande banque doit évaluer des milliers de titres différents, couvrant des millions de papiers-valeurs et des milliards de capitaux. L'enjeu est d'analyser le risque que présente chaque titre sur le moment en estimant sa probabilité spécifique de défaut, l'exposition à un tel risque, la source des pertes dans ce cas, sans parler des «risques de crédit des banques», des «risques de marché des banques» et de la répartition des risques. Toutes ces valeurs résultent d'estimations et sont manipulables, qu'elles proviennent d'une agence de notation ou du système d'évaluation des risques propre à la banque.

La pondération de milliers de titres en fonction des risques n'est pratiquement pas applicable en régime de surveillance. En cas de conflit, il faudrait que la Finma puisse rendre une décision susceptible de recours. Cependant, comment le Tribunal administratif fédéral, puis le Tribunal fédéral, pourraient-ils vérifier les innombrables évaluations des risques en cas de recours? Au vu de la complexité de la tâche et de la marge d'interprétation (ou de manipulation) laissée, ils seraient tout simplement désarmés.

Les compétences de la Banque nationale pour stabiliser le système

Qui devrait exercer la surveillance macro-prudentielle sur les banques d'importance systémique? Le législateur s'est borné à étendre simplement l'ancienne surveillance micro-prudentielle et en a donc chargé la Finma. Or, la responsabilité de la stabilité financière et la garantie du trafic des paiements incombent de par la loi à la BNS¹.

À l'heure actuelle, faute de clarté dans les textes légaux, la collaboration en matière de surveillance entre la Finma et la BNS est réglée par un protocole d'accord. Un tel montage, dans une question si importante et si hautement politique, est un non-sens législatif qui doit être corrigé. C'est, en effet, la BNS qui abrite les spécialistes capables d'évaluer la stabilité du système et qui entretient les relations nécessaires avec les autres banques centrales.

Lorsqu'en juin 2012, après un long combat bilatéral, la BNS eut dénoncé publiquement le faible ratio de levier du CS, elle a provoqué un changement d'attitude de la grande banque bien plus efficacement que les 90 surveillants de la Finma. Peu après, le CS annonçait, en effet, avoir renforcé ses fonds propres.

Il est indispensable de réviser les prescriptions concernant les fonds propres

Il faut redéfinir la question des fonds propres des banques d'importance systémique et en régler différemment la surveillance. On ne peut imputer cette faute dans le système de la surveillance des banques au seul législateur et à la commission préparatoire d'experts, car les 600 pages des dispositions du Comité de Bâle (Bâle III) sont en elles-mêmes très complexes, équivoques, interprétables et susceptibles de nombreuses manipulations. En vertu de l'art. 9, al. 2, let. a, ch. 4 de la loi sur les banques, le Conseil fédéral aurait même aujourd'hui la possibilité d'imposer par voie d'ordonnance un taux supérieur de fonds propres, non manipulable et neutre du point de vue du risque, pour rétablir la confiance et la stabilité des marchés financiers, ce dont le surveillant actuel des banques «too big to fail» est malheureusement incapable! ■