

Évaluation du secteur financier suisse par le Fonds monétaire international

Le Fonds monétaire international (FMI) a actualisé les résultats que son Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) – en anglais «Financial Sector Assessment Program» (FSAP) – avait obtenu pour la Suisse en 2001. À cet effet, en novembre 2006 puis en mars 2007 – dans le cadre de la consultation inscrite dans l'article IV –, la délégation du FMI a eu des entretiens approfondis avec les autorités de réglementation et de surveillance, la Banque nationale suisse et des représentants du secteur financier. Les résultats de l'évaluation menée par les experts du FMI forment un nouveau rapport concernant la stabilité financière de la Suisse. Ce document est paru en même temps que le rapport annuel du FMI sur notre pays et diverses analyses de fond consacrées au secteur financier.



Le secteur financier suisse joue un rôle majeur tant dans l'économie nationale que mondiale. Les réassureurs suisses réalisent 15% du volume mondial des primes, se classant ainsi au troisième rang, après l'Allemagne et les États-Unis. En illustration: la tour Swiss Re à Londres

Photo: Keystone

En participant au PESF, la Suisse prend ses responsabilités de place financière mondiale, fortement insérée dans le réseau des échanges internationaux. Elle confirme ainsi ses engagements en faveur d'un renforcement de la stabilité financière autant aux plans international que national. L'évaluation complémentaire («FSAP Update») de la Suisse a porté en particulier sur le système de réglementation et de surveillance, la résistance aux crises du secteur financier et l'application d'un certain nombre de normes reconnues au niveau international. La surveillance du domaine des assurances et des caisses de pensions a constitué

une des priorités de l'évaluation. Il a également été question des projets actuels de réforme de la réglementation dans le domaine financier. Les nombreux entretiens avec les autorités compétentes – Commission fédérale des banques (CFB), Office fédéral des assurances privées (Ofap), Office fédéral des assurances sociales (Ofas), Administration fédérale des finances (AFF), Banque nationale suisse (BNS) – ainsi qu'avec des représentants de l'économie ont été ouverts et constructifs. La délégation a ainsi pu approfondir les connaissances acquises lors du premier examen de notre pays en 2001.

Contexte macroéconomique et risques

Actuellement, le contexte macroéconomique et les perspectives à moyen terme sont favorables. L'activité économique a repris depuis 2004 et la croissance du produit intérieur brut (PIB) a atteint 2,7% en 2006, soit un taux nettement supérieur au potentiel à long terme. Toujours en 2006, les finances fédérales ont présenté un excédent. Par ailleurs, l'inflation est toujours faible et le franc suisse s'est dépré-



David S. Gerber
Chef de la section Marchés et services financiers, Administration fédérale des finances AFF, Berne



Rudolf Zurkinden
Section Marchés et services financiers, Administration fédérale des finances AFF, Berne

Encadré 1

Le PESF, un outil de détection précoce et de prévention des crises

Le PESF a été lancé conjointement par le FMI et la Banque mondiale dans le sillage de la crise asiatique. Cette initiative volontaire, à laquelle plus de 100 pays ont participé jusqu'à présent, vise à déceler à temps les faiblesses du système financier au niveau des structures comme de la réglementation et à prévenir les crises. En ce qui concerne les pays d'importance systémique pour le système financier global, il est prévu de conduire une évaluation complémentaire tous les cinq ans. Elle actualise l'analyse des changements du système financier et des réformes du pays examiné. Cette évaluation complémentaire est basée sur les résultats du premier PESF, qui a permis de mettre en exergue certains points particuliers. L'évaluation complémentaire requiert donc moins de ressources que le premier examen.

Les analyses contribuent largement à la stabilité du système financier et monétaire international en permettant de proposer des mesures destinées à limiter les faiblesses du système financier et à l'améliorer. Lors de l'évaluation effectuée en 2001, le FMI a déjà relevé que la Suisse présente une résistance marquée aux crises. Il a, par ailleurs, confirmé la grande qualité de la réglementation et de la surveillance de notre secteur financier. Il a enfin estimé que le système financier suisse était solide et conforme aux normes internationales reconnues.

cié par rapport à l'euro. Les hausses de prix des biens immobiliers sont restées modérées et aucun signe de surchauffe n'a été relevé. Le secteur des entreprises paraît en bonne santé, le taux de faillite est nettement inférieur à celui des années nonante et le taux d'endettement se trouve à son plus bas niveau depuis 15 ans.

Un important secteur financier

Le secteur financier suisse joue un rôle majeur tant dans l'économie nationale que mondiale. Les réassureurs suisses réalisent 15% du volume mondial des primes, se classant ainsi au troisième rang, après l'Allemagne et les États-Unis. En ce qui concerne la gestion de la fortune privée au niveau international, la Suisse occupe une position de premier plan avec un tiers des parts de marché. Le secteur financier représente près de 15% du produit intérieur brut (PIB) et quelque 5,5% de l'emploi total en Suisse.

Un secteur bancaire résistant aux chocs externes

Le secteur bancaire, très développé, présente une structure duale. Les deux grandes banques – UBS et Credit Suisse – sont des intermédiaires financiers importants aux niveaux national et mondial. Elles ont une importance systémique, du fait de leur taille et de leur vocation internationale. En 2006, elles regroupaient les deux tiers de la somme des bilans détenus par le système bancaire suisse. Elles comptent parmi les dix principaux partenaires internationaux sur le marché des dérivés de crédit et représentent des intermédiaires financiers majeurs, sur le plan mondial, pour la banque d'investissement. Les autres banques sont surtout actives sur le marché financier suisse et, considérées individuellement, ne sont pas d'une importance systémique. Les banques étrangères et privées développent leur activité avant tout dans le domaine de la gestion de fortune internationale, alors que d'autres sont plutôt actives dans le secteur traditionnel de la banque de détail. À l'instar des grandes banques, le secteur bancaire peut être considéré, dans son ensemble, comme stable et résistant aux crises. Aujourd'hui, alors que le contexte macroéconomique est favorable, les risques qui menacent les marchés financiers proviennent essentiellement de facteurs externes, comme le confirment les résultats des tests de stress réalisés. Le secteur bancaire se révèle globalement résistant à divers chocs macroéconomiques, et les analyses effectuées dans les grandes banques aboutissent aux mêmes conclusions. Suivant chacun des scénarios examinés, les exigences réglementaires internationales en

matière de capital minimum ont été respectées, même en procédant à la lecture stricte qu'en donne la surveillance fédérale des banques. En outre, les tests de stress portant sur la liquidité des grandes banques indiquent que celle-ci est importante et possède une très bonne capacité de résistance.

Le système bancaire suisse s'est fortement consolidé depuis les années nonante. De l'avis du FMI, la poursuite de ce mouvement aboutirait à des gains d'efficacité, même si la productivité des banques n'a cessé de s'améliorer depuis 2002. Il est vrai que la banque de détail, orientée vers le marché national, est moins efficace en termes de coûts. À moyen terme, une baisse du potentiel de croissance pourrait se traduire par davantage de pression en faveur d'une consolidation. Le FMI juge encore nécessaire, dans le cas des banques cantonales, d'intervenir au niveau des structures du gouvernement d'entreprise.

Assurances: les risques du marché encouragent une attention accrue

Le domaine des assurances présente lui aussi une structure duale. Il comprend des entreprises actives au niveau international et un grand nombre d'entreprises de plus petite dimension. Comme le secteur bancaire, le domaine des assurances se distingue par un segment important d'entreprises actives au plan international. En effet, plus des deux tiers du volume de primes proviennent de l'étranger et 95% des primes de réassurance concernent des objets sis à l'étranger.

Les difficultés financières auxquelles plusieurs grandes sociétés d'assurance étaient encore confrontées au début de 2003 ont pu être surmontées grâce à des mesures correctives et à la reprise conjoncturelle qui a suivi. Le FMI reconnaît en particulier les réformes majeures effectuées ces dernières années dans le domaine de la réglementation des assurances. À ses yeux, le test suisse de solvabilité («Swiss Solvency Test», SST) est l'un des régimes de surveillance de la solvabilité les plus modernes qui soient.

Comme le montrent les tests effectués sur le terrain dans le cadre du SST, certains assureurs devraient accorder davantage d'attention aux risques du marché. En cas de correction des évaluations (actions, biens immobiliers) et de baisse des taux d'intérêt, plusieurs assureurs dans les domaines vie, choses et maladie ayant participé au test SST de 2005 connaîtraient des difficultés financières.

Le FMI juge relativement élevée la fortune détenue par les assureurs sous forme de prêt ou de capital propre, dans des sociétés liées («intra-group assets»). Il existe là un risque

d'effet domino, susceptible d'entraîner des problèmes de liquidité ou de solvabilité si la libre circulation des capitaux devait être limitée entre les unités d'un même groupe.

Prévoyance professionnelle: relever le taux de couverture

Même si les caisses de pensions ont comblé une bonne partie des découverts engendrés par l'effondrement des actions de 2001/2002 et se sont remises d'une longue période de taux d'intérêt bas, la garantie d'un degré de couverture suffisant devrait rester prioritaire. En effet, les tests de stress réalisés à l'aide de divers scénarios montrent qu'à la fin de 2005, la majorité des caisses n'affichaient toujours pas un taux de couverture suffisant pour écarter tout risque de découvert. Une telle menace est toutefois moindre dans le cas des caisses appliquant le système de la primauté des cotisations.

Surveillance et réglementation

Au cours des dernières années, la Suisse a intensifié sa coopération et amélioré les échanges d'information avec les autorités de surveillance d'autres pays. Le FMI se montre très positif à ce sujet. L'accord conclu entre les autorités de surveillance bancaire de Suisse, des États-Unis et de Grande-Bretagne afin de surveiller les deux grandes banques reste un modèle de collaboration dans le secteur. Tout en reconnaissant les progrès accomplis par la CFB pour renforcer le cadre de surveillance des banques, le FMI signale un potentiel d'amélioration dans le domaine sensible du risque de liquidité, dont la surveillance devrait constituer une priorité, compte tenu de l'importance systémique des grandes banques. La Suisse participe régulièrement à diverses initiatives internationales dont le but est d'analyser les développements survenus dans l'industrie en pleine croissance des fonds spéculatifs (en anglais «*hedge funds*»). La CFB surveille régulièrement l'engagement des deux grandes banques dans ce domaine et rédige chaque année un rapport détaillé. Selon le FMI, il faudrait également renforcer la surveillance effectuée par les réviseurs externes. La CFB est donc invitée à mettre à profit Bâle II pour examiner régulièrement et en profondeur la dotation en capital des deux grandes banques. D'où la nécessité d'affecter davantage de personnel à ce secteur.

Les réformes en cours depuis 2003 ont apporté des améliorations conformes aux bonnes pratiques dans la réglementation et la surveillance du secteur des assurances. La loi sur la surveillance des assurances, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, a permis d'étendre la réglementation aux groupes et conglomerats, à la conduite d'entreprises, à la gestion des risques et au comportement sur le marché des intermédiaires d'assurance. La discussion avec des représentants de l'industrie a contribué à l'élaboration d'une réglementation pratique, proportionnée à son but et efficace. Selon le FMI, l'Ofap devrait concentrer ses contrôles sur la gestion des risques auxquels certains assureurs sont plus particulièrement exposés, d'après le SST. L'Ofap doit, en outre, disposer de ressources suffisantes pour garantir une surveillance efficace des grands assureurs actifs sur le plan international.

Pour une Aufin forte et indépendante

Le FMI prône une autorité de surveillance des marchés financiers qui soit à la fois forte et indépendante, ce que visent à garantir les travaux législatifs portant sur la création de l'Aufin. À la différence des autorités suisses, le FMI juge, toutefois, que l'introduction dans le

Encadré 2

Principales recommandations du FMI

Donner davantage de moyens aux autorités de surveillance: il importe de garantir l'indépendance de la future autorité intégrée de surveillance des marchés financiers (Aufin). Celle-ci doit pouvoir prononcer des sanctions pénales. Il faut donc que la CFB et l'Ofap aient des ressources suffisantes en personnel ainsi que le savoir-faire requis.

La Suisse soutient le projet d'une Aufin indépendante sur les plans opérationnel, institutionnel et financier, garante d'une surveillance efficace. Elle ne partage cependant pas les réserves du FMI concernant certaines dispositions du projet de loi.

Renforcer la surveillance exercée sur les deux grandes banques: il faudra examiner le capital de dotation des grandes banques lors de la mise en œuvre de Bâle II. Il convient de renforcer la surveillance sur les risques de liquidité. De même, les risques liés aux fonds spéculatifs exigent des audits ciblés. Par ailleurs, il faut continuer à développer la surveillance portant sur les réviseurs externes, afin de renforcer le système dualiste de surveillance.

La Suisse est déjà en train de revoir les exigences minimales concernant le capital des grandes banques. La nouvelle autorité de surveillance en matière de révision permettra aussi de renforcer le système dualiste. Les autres recommandations dans ce domaine sont soumises à un examen.

Limiter la vulnérabilité des (ré)assureurs: les assureurs particulièrement exposés aux risques du marché doivent être soumis à des inspections ciblées. Il faut également atténuer l'exposition aux risques au sein des conglomerats, avec le concours de la branche.

La Suisse souligne qu'elle renforcera la surveillance là où le test suisse de solvabilité a identifié des risques.

Améliorer le cadre de surveillance et de réglementation des caisses de pensions: le FMI approuve le renforcement de la surveillance dans le domaine de la prévoyance professionnelle, la meilleure solution étant à ses yeux de créer une autorité de surveillance centralisée. Il faut continuer d'augmenter le taux de couverture et fixer les réserves nécessaires en fonction des risques. Enfin, il paraît nécessaire d'améliorer le gouvernement d'entreprise des caisses de pensions.

La Suisse estime qu'il est souhaitable d'augmenter les réserves pour fluctuations, en partie encore insuffisantes. Un renforcement de la haute surveillance et une régionalisation des structures de la surveillance directe permettront des améliorations dans ce domaine.

Permettre aux banques cantonales de poursuivre leur objectif premier qui est de maximiser leurs bénéfices: les banques cantonales ont besoin d'être protégées contre toute ingérence politique dans leurs activités opérationnelles. Le seul but général assigné aux banques cantonales doit être la maximisation de leurs bénéfices. Leur fonction sociale ne doit pas interférer avec leur activité, mais apparaître ultérieurement, au stade de la distribution des bénéfices à la collectivité publique qui en est propriétaire.

La Suisse est d'avis que les recommandations du FMI relatives au comportement des banques cantonales sur le marché ne constituent pas une base suffisante, au vu, notamment, de la forte concurrence dans le secteur de la banque de détail.

Encadré 4

Le rapport du FMI

Le rapport du FMI concernant la stabilité du système financier suisse («Financial System Stability Assessment Update») peut être consulté sur Internet (www.imf.org et www.efd.admin.ch).

projet de loi de principes relatifs à la proportionnalité de la réglementation risque de restreindre la capacité de l'Aufin à exercer une surveillance efficace. Le FMI aurait également préféré que l'Aufin (et non le DFF, comme prévu par la loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, LAUFIN) reçoive la compétence de prononcer des sanctions pécuniaires.

De l'avis du FMI, la supervision du secteur de la prévoyance professionnelle est hétérogène et au final insuffisante. Le FMI attribue cette faiblesse au fait que chaque canton a sa propre autorité de surveillance, aux ressources souvent limitées. Il plaide donc pour une centralisation en la matière, tout en reconnaissant que le renforcement (projeté) de la haute surveillance et la création de régions de surveillance marquent un progrès par rapport à la situation actuelle. En outre, le FMI exige, pour la constitution de réserves, une approche standardisée et basée sur les risques. À ce propos, il faudrait plus rigoureusement inscrire les passifs au bilan à leur valeur marchande (comme c'est déjà le cas pour les actifs).

Le FMI reconnaît que la BNS et la CFB ont réalisé ces dernières années des progrès considérables tant comme prêteur ultime («lender of last resort») qu'au niveau des mesures prises pour gérer les crises, et appelle à une intensification du dialogue avec leurs principaux homologues étrangers. ■

science
& innovation

f o r u m

5^{ème} Swiss Science & Innovation Forum

23 octobre 2007, BEA congress Berne

La rencontre annuelle des responsables du milieu scientifique, des hautes écoles et universités, de l'économie, la politique et l'administration.

Thème: «From Science to Cash»

1. Science & Innovation – Source of Wealth
2. Good Governance in Science & Innovation – a Multi-stakeholder Task