

14 septembre 2009

Crise des marchés financiers et surveillance des marchés financiers

Points essentiels

Par son ampleur et sa profondeur, la crise financière internationale a surpris tous les acteurs des marchés, qu'il s'agisse des banques, analystes financiers, agences de notation, experts-comptables, investisseurs et banques centrales, mais aussi des autorités de surveillance. Aucun d'entre eux n'a su détecter à temps les causes de cette crise ni les risques qu'elle comportait. Dans le présent rapport, la FINMA procède à un examen critique des décisions et du comportement de la CFB avant et pendant la crise, et en tire des enseignements.

Les déséquilibres économiques, l'endettement accru et des pratiques opaques en matière de titrisation ont provoqué une crise mondiale qui trouve son origine sur le marché hypothécaire subprime aux Etats-Unis. Les ventes forcées et la perte de confiance dans des produits aux structures opaques ont rendu illiquides d'importants marchés de valeurs mobilières et entraîné de fortes chutes de cours. Dans le monde entier, de nombreuses banques ont été contraintes de procéder à des amortissements élevés, ce qui a renforcé le besoin de capitaux et de liquidités dans le secteur bancaire.

Des établissements financiers suisses – en premier lieu les grandes banques, mais aussi des compagnies d'assurance opérant sur les marchés des capitaux – ont été directement touchés par la crise financière et subi des pertes parfois élevées. Avec la propagation de la crise à l'économie réelle, il est probable que toutes les banques et assurances de la place financière suisse auront du mal à échapper à la récession, même si elles en sont diversement affectées.

Avant et pendant la crise, la CFB a suivi de près la situation des deux grandes banques, en particulier celle d'UBS. A cet effet, et dans la limite du personnel dont elle disposait, elle a mobilisé d'importantes ressources, y compris au plus haut niveau. A posteriori toutefois, des faiblesses se font jour tant au niveau de l'identification des risques qu'au niveau de l'application de contre-mesures. Grâce aux travaux préparatoires entrepris précocement par les autorités compétentes dans la perspective d'une crise affectant les grandes banques, le phénomène a pu être maîtrisé. La bonne collaboration entre les autorités et les milieux politiques aura été déterminante. Lorsqu'en octobre 2008, il s'est avéré nécessaire de prendre des mesures pour renforcer le système financier, celles-ci ont pu être élaborées et mises en œuvre de manière ciblée et en temps utile.

La CFB n'a pas tardé à tirer les enseignements de la crise et à prendre de premières mesures. S'agissant des grandes banques, les exigences en matière de fonds propres ont été accrues dès 2007 et 2008, alors qu'en vertu du *swiss finish*, elles étaient déjà nettement supérieures aux normes internationales. En outre, les prescriptions visant à maîtriser les risques de liquidité ont été elles aussi étendues. Une circulaire relative aux systèmes de rémunération doit être adoptée cette année et entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2010. On a reconnu à l'échelon international les faiblesses inhérentes aux normes de Bâle II, notamment l'insuffisance de la couverture des positions dans le livre de négoce par des fonds propres et l'effet procyclique des modélisations des risques de marché. Le Comité de Bâle travaille d'arrache-pied à l'élaboration de propositions d'amélioration. En tant que membre actif des groupes de travail, la FINMA contribue à ces travaux.

La création d'une autorité fédérale intégrée pour la surveillance des marchés financiers (FINMA) n'est pas le fruit de la crise financière. Mais les structures actuelles se révèlent particulièrement pertinentes pour répondre aux exigences accrues qu'imposent des marchés financiers dynamiques dans leur développement, et de plus en plus complexes. Par son mode d'organisation, la FINMA bénéficie d'une plus grande indépendance que les autorités qui l'ont précédée. Sa capacité d'action dépend fortement de son degré d'autonomie et de sa réactivité aux changements. En particulier, des ressources financières et humaines adéquates, gérées en toute autonomie, sont déterminantes pour la qualité de la surveillance. La FINMA développe de manière ciblée ses compétences techniques en matière de surveillance. Elle exige notamment de plus en plus de ses collaborateurs qu'ils aient de l'expérience dans des fonctions de direction en matière de gestion financière et des risques.

Les objectifs stratégiques de la FINMA à l'horizon 2010-2012, qui seront publiés prochainement après avoir été approuvés par le Conseil fédéral, prennent eux aussi en compte les enseignements de la crise. Au regard des expériences récentes, l'enjeu est d'améliorer globalement la résistance des établissements aux crises par le biais d'exigences plus strictes en matière de fonds propres et de liquidité, d'une part, et par une orientation accrue de la surveillance sur les interactions entre les établissements assujettis et les risques issus de leurs dépendances réciproques, d'autre part. La FINMA entend axer encore davantage sa surveillance sur les différents risques et, ainsi, accroître son efficacité et son efficience.