

Discours au symposium sur les petites banques du 2 octobre 2017 à Berne

Mark Branson
Directeur

Des conditions-cadres modernes pour une place financière hétérogène

Madame, Monsieur,

C'est avec grand plaisir que je vous accueille aujourd'hui à Berne pour le symposium des petites banques. Je vous remercie d'être si nombreux présents et je me réjouis d'ores et déjà des discussions qui animeront cette journée.

La Suisse compte actuellement environ 300 banques et négociants en valeurs mobilières. Environ 250 établissements - donc environ 85 % - sont des petites et très petites banques relevant de nos catégories 4 et 5. La somme du bilan de ces établissements représente cependant à peine 10 % de la somme du bilan de l'ensemble des banques et négociants en valeurs mobilières de Suisse. La plus petite banque de Suisse est la caisse d'épargne et de prêts de Loèche, en Valais. Selon nos informations, l'effectif en termes de personnel de cette banque est de 0,9 poste à temps plein. Avant que vous me demandiez comment peut fonctionner le principe du double contrôle dans ce cas : dans cette banque travaillent trois personnes à temps partiel. La somme du bilan de cette petite banque de Loèche est environ 40 000 fois inférieure à celle d'UBS.

Il va donc de soi que la place bancaire suisse est très hétérogène. C'est une bonne chose pour la concurrence et cela permet de satisfaire les besoins les plus divers des clients. En même temps, cette diversité est un grand défi pour la réglementation et pour la surveillance. Et ce, parce que l'impératif d'égalité juridique oblige de traiter semblablement les situations semblables et différemment les situations différentes. C'est surtout le deuxième aspect que je souhaite ici aborder : l'impératif de différenciation. Ce faisant, j'entends montrer comment cet impératif est aujourd'hui appliqué dans la réglementation des marchés financiers et où nous voyons encore un potentiel.

La diversité du secteur bancaire comme un avantage pour l'économie suisse

Au printemps de cette année, j'ai visité une très petite banque en Argovie. Non parce que cette banque avait des problèmes, mais par intérêt pour l'environnement commercial, les défis et les perspectives des petites banques. Cette banque qui compte 12,5 postes à temps plein s'est spécialisée dans les affaires de détail locales et dans la proximité avec les clients. Cette niche semble lui réussir. Pour moi, cette banque est un bon exemple des nombreuses petites banques qui existent en Suisse.

Sous le terme de petites banques, nous désignons les établissements que nous classons dans les catégories 4 et 5, c'est-à-dire celles dont, en règle générale, la somme du bilan est inférieure à un milliard de francs. Ces 260 banques et négociants en valeurs mobilières se répartissent sur l'ensemble du territoire helvétique ; beaucoup se focalisent sur les clients de quelques villages, mais certaines ont aussi une visée très internationale. La population des petites banques est aussi très hétérogène en elle-même. Alors que la plupart des établissements n'emploient qu'une poignée de collaborateurs, les plus grandes banques de la catégorie 4 comptent jusqu'à 450 postes à temps plein. Sont proposées des prestations allant des affaires classiques de détail jusqu'au banking purement virtuel sans filiale physique en passant par la gestion de fortune.

Cette grande diversité de la place bancaire suisse présente de nombreux avantages. Une grande disponibilité de prestations bancaires professionnelles, une forte proximité avec les clients ainsi que la connaissance des particularités régionales sont des éléments précieux pour la place économique suisse. Dans ce contexte, les petites banques stimulent la concurrence et elles peuvent aussi tester et promouvoir des innovations.

Etre une petite banque peut cependant aussi présenter des inconvénients. Beaucoup d'entre elles réussissent bien dans des niches, soit régionales soit liées à des produits. Cependant, dans le même temps, nous observons que la rentabilité des petites banques est généralement et en moyenne bien plus faible que celle des grands établissements. Plusieurs études s'accordent pour dire que les grands établissements bénéficient d'effets d'échelle. Ainsi [KPMG](#) conclut que le rendement des capitaux propres des grandes banques privées est en moyenne supérieur de 2,5 points de pourcentage à celui des petites banques privées. Une image semblable se dessine pour les banques de détail. La société de conseil [IFBC](#) a publié dernièrement une étude qui calcule que, concernant tant le résultat opérationnel par collaborateur que le rapport investissement-rendement, les grandes banques réussissent mieux, aussi bien aujourd'hui que rétrospectivement.

La FINMA aimerait intensifier le dialogue avec les petites banques

La FINMA tient à ce que les petites banques suisses aient l'opportunité de croître, de se développer ou de continuer avec succès dans leurs niches. Pour cette raison, il est aussi important d'identifier les obstacles et les frais inutiles pour les petites banques, voire les supprimer si possible – j'y reviendrai.

Nous constatons également qu'il est plus difficile pour vous petites banques de vous faire entendre. Vous n'êtes généralement pas suffisamment représentées. Au contraire, la voix des grands noms de la branche résonne tant dans les associations que dans le milieu politique. En outre, les grandes banques peuvent implicitement être incitées à faire en sorte que la réglementation aille dans une direction qui élève des barrières à l'entrée des marchés qu'elles occupent. Les grands établissements sont aussi ceux qui influencent le plus la stabilité financière et c'est donc naturel qu'ils attirent particulièrement l'attention des surveillants que nous sommes, surtout après une crise financière.

J'ai à cœur d'intensifier un dialogue direct et sans filtre avec vous afin que vos demandes puissent être à l'avenir encore mieux prises en compte. Je reviendrai également sur ce point plus tard.

La crise et la réponse réglementaire

Où en est aujourd'hui la réglementation ? Et dans quelle mesure prend-elle déjà en compte la diversité de notre place financière ? Permettez-moi de jeter un court regard rétrospectif sur les dix dernières années. Elles ont en effet posé de nombreux jalons pour la réglementation telle que nous la connaissons actuellement.

Il y a dix ans, presque jour pour jour, le 1er octobre 2007, UBS annonçait des premières pertes de plusieurs milliards. Les conséquences, et notamment les événements dramatiques de l'automne 2008, sont connues. Les coûts générés dans le monde par la crise financière et économique sont énormes. Des centaines de milliards d'aides étatiques directes, des millions d'emplois perdus, des billions de frais indirects consécutifs à une croissance économique plus faible, des expérimentations en matière de politique monétaire de la part des banques centrales et ensuite, un endettement toujours croissant, que celui-ci soit public ou privé.

Les causes de la crise financière peuvent être résumées en un mot : *leverage*. De nombreux établissements financiers ne disposaient que de peu de capitaux propres, mais d'énormes volumes d'actifs risqués dans leurs bilans.

La réaction des régulateurs s'est alors concentrée précisément sur cette faiblesse : les prescriptions pour les ratios de liquidité et de fonds propres ont été renforcées, selon les directives des standards internationaux connus sous le nom de Bâle III. En Suisse, des matelas de sécurité supplémentaires ont en outre été constitués pour les banques d'importance systémique - et à raison.

Les grandes banques, dans le monde en général et en Suisse en particulier, disposent aujourd'hui de matelas de liquidité et de capitaux bien meilleurs. Cela a rendu notre système plus stable. Et sur ce point, nous ne pouvons pas nous permettre de revenir en arrière.

Recalibrage du niveau de sécurité et complexité accrue

Si l'on jette un regard rétrospectif sur la réglementation des dernières années, deux aspects sont à mon avis essentiels. D'une part le **calibrage** du niveau de sécurité, soit en premier lieu l'augmentation des exigences en matière de liquidité et de fonds propres, comme mentionné ci-avant. Le recalibrage de ces exigences était indispensable et le niveau de sécurité atteint doit être maintenu. Et d'autre part, la **complexité** des exigences a fortement augmenté.

En ce qui concerne tant le calibrage que la complexité des exigences, il est central de faire la différence entre les établissements selon leur taille et leur situation en matière de risques.

Le principe de proportionnalité est aujourd'hui déjà largement mis en œuvre. Quant au recalibrage du niveau de sécurité, le principe de proportionnalité a été dès le début appliqué de manière consé-

quente. Il a ainsi pu être possible d'éviter qu'une charge démesurée ne pèse sur les petits établissements.

Par exemple, les exigences en matière de fonds propres ont été déterminées par catégorie. Ainsi, les banques de la catégorie 5 doivent avoir un ratio de fonds propres de 10,5 %, celles de la catégorie 4, de 11,2 % et celles de la catégorie 3, de 12 %. Les deux grandes banques doivent remplir des exigences de 14,3 % et, en plus, présenter 14,3 % supplémentaires de capitaux de tiers destinés à absorber les pertes. S'ajoutent encore à cela un régime de liquidité propre aux grandes banques et l'obligation de garantir une possible liquidation.

Il en va un peu différemment en ce qui concerne la complexité de la réglementation. Celle-ci constitue justement un grand défi pour les petits établissements qui nous ont plusieurs fois dit qu'ils disposaient de trop peu de personnel pour suivre la cadence des nouveaux projets réglementaires.

Il est aussi plus difficile d'appliquer le principe de proportionnalité dans le domaine de la complexité de la réglementation que dans celui des exigences en matière de capital. La réglementation est très complexe dans certains domaines, parfois initiée par des normes internationales, parfois même par des représentants de la branche excessivement prudents. Elle reflète les structures complexes des grands établissements auxquels elle s'adresse souvent. En revanche, pour les petites banques, la charge que représente cette complexité croissante est plutôt un effet collatéral involontaire. Faire ici la différence et alléger les exigences pour les petits noms de la branche a toujours été une des tâches de la FINMA, tâche que nous prenons au sérieux. Il existe ainsi déjà des allègements substantiels accordés aux banques des catégories 4 et 5. Par exemple, les petites banques doivent présenter moins de chiffres-clés en matière de liquidité et à une fréquence moindre, ont moins d'obligations en ce qui concerne la publication et bénéficient d'approches simplifiées pour le calcul des fonds propres nécessaires pour couvrir les risques de marché ainsi qu'à l'avenir d'allègements dans le domaine de l'externalisation. Ces assouplissements ne sont certainement pas sans intérêt, sinon les banques de la catégorie 3 ne seraient pas aussi intéressées à en bénéficier également! Une étude du Financial Stability Institute a confirmé en août de cette année que notre approche du principe de proportionnalité était déjà bien avancée en comparaison internationale, et ce, tant sur le plan conceptuel que sur celui de la différenciation appliquée.

Nous croyons cependant qu'il est possible et nécessaire d'appliquer de manière encore plus conséquente le principe de proportionnalité. L'idéal serait de pouvoir mettre en place un régime destiné aux petites banques sur des bases quasi complètement nouvelles. Mais cela n'est pas réaliste. Nous avons cependant essayé de nous affranchir des structures existantes et de développer de nouvelles solutions. Ces solutions devraient pouvoir décharger les petites banques sur le plan administratif sans que les risques ne s'en trouvent augmentés.

Une réglementation et une surveillance orientées sur l'avenir pour les petites banques

Laissez-moi maintenant vous expliquer brièvement dans quel cadre nous envisageons d'adapter la réglementation, quels sont nos objectifs fondamentaux et quels en seront finalement les destinataires et les principaux axes.

Par ces adaptations, nous aimerions atteindre deux objectifs. Premièrement, il s'agit d'augmenter l'efficacité de la réglementation et de la surveillance tout en évitant toute charge administrative inutile. Deuxièmement, il convient de maintenir la stabilité et le niveau de sécurité aussi pour les petites banques.

Se pose tout d'abord la question de savoir comment procéder aux délimitations pour les différents assouplissements. Nous aimerions ici continuer à utiliser les mêmes catégories, qu'aujourd'hui. Cette approche a déjà fait ses preuves dans la mise en œuvre du principe de proportionnalité. Nous voyons de possibles allègements administratifs surtout dans les catégories 4 et 5. Les risques que représentent certaines banques des catégories 4 et 5 pour la stabilité de la place financière sont gérables. Nous avons aussi constaté qu'il était possible de liquider de manière ordonnée une petite banque sans que cela n'ait de conséquence dramatique pour les créanciers ou pour le système.

D'un autre côté, des exigences prudentielles élevées doivent s'appliquer aux établissements d'importance systémique. Et non, les banques de la catégorie 3 ne sont pas, du point de vue de la FINMA, petites. Elles jouent un rôle trop grand sur notre marché des banques de détail et sont trop importantes dans le secteur de la gestion de fortune ou pour l'économie régionale.

Encore un mot sur la surveillance des comportements commerciaux : nous ne voyons dans ce domaine que peu de possibilités de différenciation. Contrairement au domaine du droit de la surveillance, les risques liés aux comportements commerciaux, et notamment à la lutte contre le blanchiment d'argent ou au comportement sur le marché, ne connaissent pas d'effet d'échelle. Même un petit établissement peut par exemple blanchir de fortes sommes d'argent. Parfois, l'environnement de contrôle est ici aussi moins développé. Ici, ce n'est pas seulement la réputation de l'établissement concerné qui est en jeu, mais celle de la place financière dans son ensemble. Les normes dans le domaine des règles de conduite ne sont donc pas, de notre point de vue, négociables et doivent être respectées par tous les établissements, quelle que soit leur taille.

Trois axes

Venons-en aux possibilités concrètes d'assouplissements pour les petites banques. Nous voyons trois axes par lesquels nous pourrions encore renforcer l'application du principe de proportionnalité :

Avec le premier axe, nous aimerions désamorcer le problème mentionné de la complexité de la réglementation. Nous voulons simplifier le calcul des chiffres-clés pour réduire votre charge de travail. Nous voyons un potentiel de simplification surtout concernant les chiffres-clés qui ne permettent pas de décrire le profil de risque d'un établissement. Ainsi pour le ratio d'endettement non pondéré en fonction du risque ou le ratio de financement (NSFR). Ils peuvent être simplifiés sans perdre en perti-

nence. Nous vous remercions d'ores et déjà de votre collaboration dans cette perspective, car nous souhaitons prévoir des simplifications uniquement si elles s'avèrent utiles pour vous.

Par la deuxième approche, quelque peu plus radicale, les petites banques stables et conservatrices pourraient être totalement libérées de certaines exigences. Concrètement, nous envisageons un système où certains chiffres-clés standards n'auraient plus à être calculés, annoncés ou publiés à la condition que des exigences de base en matière de capital soient fortement dépassées. 40 % de toutes les petites banques présentent un ratio d'endettement de plus de 10 %. Elles disposent ainsi d'un matelas de sécurité suffisant pour pouvoir absorber des pertes relativement importantes. Concrètement, nous prévoyons une libération des ratios de fonds propres pondérés en fonction du risque. Pour la surveillance, cela demande d'avoir le courage de renoncer à une certaine sécurité. Nous voulons pour cette raison tester soigneusement ce système et organiserons une phase pilote avec quelques dizaines de banques de la catégorie 5 dès 2018. En se fondant sur les résultats ainsi obtenus, nous pourrions étendre cette logique à d'autres établissements ou chiffres-clés. Nous aimerions en particulier savoir si vous seriez intéressés par un tel régime.

Le troisième axe, nous le voyons dans la surveillance, et plus précisément dans les activités d'audit. Cette idée nous occupe depuis longtemps et nous avons déjà relativement bien avancé dans nos travaux. L'objectif est d'organiser plus efficacement les activités d'audit en se focalisant encore plus fortement sur les risques. Ici aussi, nous appliquerons encore plus systématiquement le principe de proportionnalité. Pour les établissements des catégories 4 et 5 sans risque accru ou sans passé problématique, les sociétés d'audit ne devraient plus procéder à l'audit prudentiel tous les ans, mais seulement tous les deux ou trois ans. Les audits eux-mêmes ne seront plus aussi étendus. Un objectif clair : économiser votre temps et votre argent.

Le régime des petites banques crée un espace propice à l'innovation

La diversité de la place financière suisse est un atout pour l'ensemble de l'économie. Cette diversité, il convient donc de la préserver. L'environnement actuel est riche en défis. Les taux d'intérêt bas, les évolutions technologiques, le changement de paradigme dans les affaires transfrontières. Sortiront gagnants ceux qui iront de l'avant et essayeront de bâtir l'avenir.

La FINMA entend supprimer les obstacles administratifs inutiles afin que les petits acteurs du marché aient leur chance.

Et pour la suite ? Nous avons déjà commencé à élaborer des solutions pour un régime dédié aux petites banques. Aujourd'hui, nous aimerions voir pour la première fois l'accueil que vous réservez à ces idées. Concernant la concrétisation qui suivra, les petites banques doivent être étroitement impliquées dans les travaux. Pour institutionnaliser ce dialogue, nous aimerions fonder un panel d'experts sur le thème des petites banques. Il existe aujourd'hui déjà quatre panels d'experts spécifiques : un sur le *private banking*, un autre sur le *retailbanking*, un troisième sur l'asset management et un dernier qui s'intéresse aux questions liées au marché des capitaux. Dans ces groupes, des décisionnaires de la branche et de la surveillance discutent des sujets actuels. J'apprécie particulièrement ces échanges.

Ils nous permettent de saisir les tendances et de traiter rapidement les questions qui se posent. Néanmoins, dans les panels qui existent aujourd'hui, les petites banques ne sont que peu représentées. Il est donc plus que temps de créer un tel forum pour vous.

La FINMA est très intéressée à un dialogue ouvert et orienté sur les solutions. Nous aimerions que vous nous disiez le plus concrètement possible où le bât blesse. Nous voulons aussi que vous compreniez bien nos priorités et nos objectifs de surveillance. Je me réjouis que nous puissions poser ici les bases de ce dialogue.