

Conférence de presse annuelle du 23 mars 2010

Patrick Raaflaub
Directeur

La stabilité, avantage concurrentiel de la place financière suisse : un cadre légal à compléter

Dans les développements qui suivent, je souhaite mettre l'accent sur deux sujets principaux : la thématique du *too big to fail* et l'entrée en vigueur prochaine du Test suisse de solvabilité (*Swiss Solvency Test*, SST) dans le secteur des assurances. Ces deux sujets très éloignés ont en commun de refléter une préoccupation majeure et une tâche essentielle de la surveillance des marchés financiers : assurer la stabilité du secteur financier suisse.

L'activité et les instruments de surveillance de la FINMA sont régis dans une large mesure par la loi. S'agissant des banques et de la thématique du *too big to fail*, le législateur a encore devant lui des jalons décisifs à poser. Dans le secteur des assurances, avec la loi sur la surveillance des assurances entrée en vigueur en 2006, le Parlement a d'ores et déjà franchi un pas important pour promouvoir la stabilité du système. Nous sommes aujourd'hui à la veille de l'entrée en vigueur définitive du Test suisse de solvabilité introduit il y a bientôt cinq ans, puisqu'elle est prévue pour le 1^{er} janvier 2011. La date de démarrage d'un système de solvabilité moderne, global et basé sur les risques dans les entreprises d'assurance ne saurait être mieux choisie.

Entreprises d'assurance : le Test suisse de solvabilité, signe de solidité pour la place financière

Après les expériences de la crise financière, les clients des entreprises d'assurance recherchent la stabilité et la transparence sur les risques. Chacun est désormais bien conscient du fait que la solidité pérenne du bilan du cocontractant est essentielle. Il est donc dans l'intérêt des entreprises d'assurance de répondre aux fortes attentes des clients en la matière, pour pouvoir disposer ainsi d'un avantage concurrentiel. L'avance qu'a la Suisse grâce à son système de solvabilité basé sur les risques, notamment par rapport à l'UE, n'est pas un désavantage pour la place financière, mais au contraire un avantage. Une bonne capitalisation n'est pas seulement synonyme de sécurité pour les clients, elle est aussi dans l'intérêt des entreprises d'assurance elles-mêmes. C'est pourquoi la FINMA n'est pas disposée à prêter l'oreille à ceux qui demandent un report du SST.

Le SST est un système de solvabilité basé sur les risques, à l'image du Solvency II de l'UE qui devrait entrer en vigueur en 2012. En d'autres termes, la dotation en capital des entreprises d'assurance est déterminée en fonction des risques effectivement encourus. Avec l'entrée en vigueur du SST le 1^{er} janvier 2011, nous disposerons d'un instrument moderne de surveillance de la solvabilité, qui permet d'évaluer la solidité des entreprises d'assurance dans une perspective proche du marché et basée sur le bilan global. Ainsi, contrairement à ce que l'on connaissait sous le régime de Solvency I, tous les risques microprudentiels pertinents seront intégralement pris en compte. Un système de solvabilité qui reflète les risques de façon réaliste donne de la sécurité aux clients des entreprises d'assurance. Et dans le cadre du nouveau système, notre objectif est bien de créer une sécurité maximale.

Le SST entrera pleinement en vigueur en 2011, après une longue période d'introduction et de transition. En collaboration avec les professionnels, de premiers tests de terrain ont été effectués dès les années 2004 et 2005. Les dispositions légales correspondantes sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2006. Connaissant les textes définitifs, les entreprises d'assurance auront ainsi jusqu'en 2011, c'est-à-dire cinq ans, pour réduire leurs risques ou renforcer leur capitalisation.

La FINMA a analysé quelque 140 rapports SST concernant l'exercice 2009, dans lesquels les entreprises d'assurance présentaient leurs hypothèses de base, leur méthodologie et les résultats de leurs calculs. S'agissant des entreprises d'assurance vie, le SST 2009 a révélé par rapport au SST 2008 une nette dégradation de la situation en termes de solvabilité. Compte tenu de la situation des taux d'intérêt dans le secteur de l'assurance vie, ce résultat n'a rien de surprenant. Mais le SST nous donne désormais la possibilité d'influer en temps utile sur la gestion du capital dans les entreprises d'assurance et, au vu des risques, d'imposer des exigences adéquates.

La FINMA a pour tâche de protéger les assurés contre les risques d'insolvabilité des entreprises d'assurance. Avec le Test suisse de solvabilité, elle dispose d'un outil performant à cet effet.

Les banques d'importance systémique et la thématique du « too big to fail » : réflexions de la FINMA

L'objectif est un secteur financier suisse compétitif et de haute qualité, intégrant des banques performantes à l'échelon international, et qui repose sur la stabilité et la pérennité. Nous sommes convaincus que tant les clients que les investisseurs partagent avec nous ces attentes. Selon toute probabilité, une stabilité accrue va accroître les coûts. Mais ces augmentations de coûts sont acceptables à notre sens, car la stabilité est un avantage concurrentiel tout à fait essentiel pour un centre de gestion de fortune de premier ordre comme l'est et le restera la Suisse au plan mondial.

Pour atteindre cet objectif, il convient de résoudre un problème de fond : il existe aujourd'hui une obligation de fait de l'Etat de sauver les banques d'importance systémique en danger, que ce soit par des soutiens financiers ou par des actes matériels. Cela a pour conséquence de désactiver une fonction de régulation primordiale incombant au marché. Une telle situation entraîne des distorsions de concurrence, ce qui n'est pas acceptable et est encore accentué en Suisse par le rapport entre le total du bilan des deux grandes banques et le produit intérieur brut du pays. A l'extrême, l'obligation de sauve-

tage imposée à l'Etat peut dépasser les capacités financières de ce dernier et avoir des conséquences désastreuses pour l'économie suisse. Il s'agit de l'éviter.

Des mesures doivent être prises pour protéger à la fois le système financier national et international et l'économie suisse contre les conséquences d'éventuelles défaillances de banques d'importance systémique, et pour éviter autant que possible la contrainte de fait que représente l'aide de l'Etat.

Nous avons examiné le cadre légal en vigueur et abouti à la conclusion qu'il n'est pas suffisant. A cet égard, il convient de préciser ce qui suit :

- La FINMA dispose déjà d'une base légale pour accroître les exigences de fonds propres et de liquidité concernant les banques d'importance systémique. S'agissant des fonds propres, la CFB est intervenue dès novembre 2008. S'agissant de la liquidité, des mesures seront prises ces prochaines semaines.
- A juste titre, on attend cependant aujourd'hui que des exigences accrues ne soient pas seulement *possibles* (comme c'est le cas actuellement en matière de fonds propres et de liquidité), mais *obligatoires* en vertu de la loi.
- En outre, s'agissant des mesures à prendre dans les domaines des structures de groupe et des transactions intragroupes portant sur le capital, les bases légales doivent être renforcées.
- Enfin, au vu des risques encourus par l'Etat, il semble opportun de définir au niveau législatif des critères permettant d'établir l'importance systémique d'une banque.

Les expériences de la crise l'ont montré on ne peut plus clairement : les grandes banques opérant à l'échelon international sont si fortement interdépendantes que les situations de crise ne sont que très difficilement maîtrisables. C'est par là que nous entendons commencer, en améliorant les conditions cadres de manière à permettre une meilleure gestion des crises, que ce soit par les entreprises elles-mêmes ou par le biais d'interventions de la part des autorités. Cela peut nécessiter d'intervenir dans la structure des groupes ou de soumettre les flux de capitaux intragroupes à des règles plus strictes.

Il s'agit de renforcer rapidement la base légale dans la loi sur les banques. Quant aux détails, il incomberait au Conseil fédéral de les régler par voie d'ordonnance. En accord avec la BNS, les conceptions de la FINMA s'orientent dans la direction suivante :

- L'importance systémique d'une banque ne se définit pas seulement au regard de sa taille, mais aussi au regard des fonctions qu'elle assume au sein du système, de son caractère non substituable et de son degré d'interdépendance nationale et internationale.
- Les exigences supplémentaires en matière de fonds propres et de liquidité doivent être impératives d'une part, et adaptées progressivement en fonction du niveau d'importance systémique de l'établissement concerné d'autre part.
- S'agissant de l'organisation des établissements financiers d'importance systémique et de la gestion des crises par ces mêmes établissements, il convient de créer un cadre légal clair dans lequel s'inscriraient les mesures concernant la gouvernance d'entreprise, l'assouplissement de la séparation ou de la répartition des entités du groupe en cas de crise, ainsi que la limitation des flux de capitaux et des engagements conditionnels au sein du groupe.

Dans le cadre de sa collaboration avec la Commission d'experts pour la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale, la FINMA s'engage pour l'avancement des travaux en ce sens, afin que des solutions législatives puissent être soumises rapidement au Conseil fédéral.

Si la Suisse entend aborder sérieusement la thématique *too big to fail*, elle ne pourra pas faire l'économie de changements drastiques. Il en va de la responsabilité du Conseil fédéral et du Parlement.