



L'essentiel

NEWSLETTER

N°17
21 FEVRIER 2018

Les règles prudentielles ne doivent pas être identiques pour toutes les banques.

Selon le principe de proportionnalité, les activités et les risques concrets doivent être pris en compte.

La FINMA fait des efforts pour mieux appliquer ce principe, mais peut encore les intensifier pour toutes les banques non systémiques.

La réglementation est un mal nécessaire pour éviter l'exercice « sauvage » de certaines professions. Nombre de domaines de l'économie souffrent cependant d'un excès de règles, qui obligent à passer un temps toujours plus important à documenter le déroulement de l'activité – au détriment de celle-ci. Ce fardeau administratif est spécialement lourd au sein des banques, alors que le droit suisse impose de respecter le principe de proportionnalité, à savoir de se limiter au nécessaire.

En réaction à la crise financière de 2008, le Comité de Bâle a renforcé le contrôle des risques dans le secteur bancaire. Le corps de ces réformes, intitulé « Bâle III », a fixé les exigences minimales pour cinq éléments, coordonnés entre eux : les fonds propres pondérés, le ratio d'endettement maximal non pondéré (ratio de levier), le ratio de liquidité, le ratio de financement et la répartition des risques. La Suisse respecte scrupuleusement ces prescriptions, parfois même trop. C'est là l'objet de la présente lettre.

Conformément à l'ordonnance sur les banques, l'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (la FINMA) classe celles-ci en cinq catégories selon les critères suivants: total du bilan, actifs sous gestion, dépôts privilégiés et fonds propres minimaux. Les cinq banques considérées comme d'importance systémique en Suisse occupent les catégories 1 et 2, tandis que les autres se répartissent dans les catégories 3 à 5.

Si ces critères purement quantitatifs ne posent pas de problème dans le cadre de l'activité de surveillance de la FINMA, il en va autrement dans sa réglementation.

En effet, selon l'article 7 alinéa 2 lettre c LFINMA, « la FINMA n'adopte des ordonnances et des circulaires que dans la mesure où les buts visés par la surveillance le requièrent. Ce faisant, elle tient compte notamment des différentes activités des assujettis et des risques qu'ils encourrent ». Or les circulaires de la FINMA, qui sont ses principaux outils réglementaires, n'accordent des allègements qu'en fonction des catégories de banques, c'est-à-dire de leur taille, sans tenir compte de leurs activités et de leurs risques réels. C'est ainsi que les banques privées qui n'octroient pas de crédits doivent remplir de longs tableaux sur les risques de taux d'intérêts, ou que les banques avec d'excellents ratios de liquidités ou de capital doivent établir des plans de crise qui ne les concernent pas.

En outre, de façon générale, il serait plus rationnel d'appliquer les standards internationaux comme dans les places financières concurrentes, en se demandant s'ils concernent d'autres banques que celles d'importance systémique, plutôt que de les appliquer à toutes les banques pour ensuite prévoir des allègements incomplets. En ne prenant que les mesures vraiment utiles à la stabilité du système financier, les autres places financières préservent leur compétitivité.



Les efforts de la FINMA

L'automne passé, la FINMA elle-même a admis la nécessité de desserrer l'étau pour les petites banques. Reconnaisant que la diversité du secteur bancaire était un avantage pour l'économie suisse et que les petits établissements stimulaient la concurrence et l'innovation, son directeur a déclaré vouloir mieux mettre en œuvre le principe de proportionnalité afin qu'ils puissent continuer à croître et à se développer. Il a proposé divers allègements réglementaires pour les établissements de taille modeste, soit ceux de catégorie 4 et 5. Il a esquissé trois axes d'action : diminuer la complexité de la réglementation pour ces établissements, libérer de certaines exigences les moins risqués d'entre eux et enfin, réduire la fréquence des audits prudentiels afin d'en abaisser les coûts.

A première vue, c'est une bonne initiative de la part de la FINMA et les banques privées s'en réjouissent. Il faudra cependant veiller à ce que cette intention soit suivie d'effets concrets. Et le principe de proportionnalité peut être mis en œuvre de manière plus conséquente encore.

Le 7 décembre 2017, dans ses explications supplémentaires quant au principe de proportionnalité en lien avec la révision de sa circulaire sur les publications des banques, la FINMA a montré qu'elle était capable de laisser plus de latitude aux banques de catégorie 3. Nous saluons cette flexibilité et encourageons la FINMA à multiplier les exemples de ce type. Pour qu'il soit complet cependant, il serait bon que les nouvelles règles soient déjà applicables aux rapports qui doivent être produits en 2018, sinon les banques vont devoir développer des logiciels qui ne serviront qu'une seule année.

Et le Parlement dans tout ça ?

Selon l'article 21 alinéa 4 LFINMA, l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur la FINMA. Le respect d'un principe aussi fondamental que celui de la proportionnalité la concerne donc aussi.

Par ailleurs, de nombreux postulats, motions et interpellations ont été déposés qui concernent la réglementation de la FINMA. Sans entrer dans le détail de chacun de ces textes, les banques privées ont arrêté les idées suivantes.

L'indépendance de la FINMA n'est pas remise en cause. Il est aussi justifié que la FINMA édicte les réglementations prévues par la loi pour clarifier comment sa surveillance sera exercée. Il ne serait pas efficace que ces règles soient édictées par le département fédéral des finances. En revanche, la consultation du secteur financier devrait commencer plus en amont, en définissant avec lui si et comment une nouvelle règle devrait être adoptée. Plusieurs circulaires récentes, comme celles sur la gouvernance d'entreprise ou les externalisations, ont dû être profondément remaniées pour être applicables et correspondre à la réalité du terrain. Si le résultat final est satisfaisant, le temps et l'énergie nécessaires pour y arriver auraient pu être réduits, dans l'intérêt tant de la FINMA que des banques.

Un autre sujet concerne les standards internationaux. Lors de leur définition dans les enceintes comme le Comité de Bâle, la position de la Suisse devrait être définie en concertation avec le secteur financier plutôt que par les seules autorités. Et leur mise en œuvre ne devrait pas être plus rapide ni plus stricte que dans les places financières concurrentes.

S'agissant enfin des coûts de la réglementation, il est clair que ceux-ci ont bien augmenté depuis la crise financière. Cela n'est pas critiqué si cela correspond à un mal nécessaire, c'est-à-dire que les obligations imposées aux banques sont utiles et ont un sens. C'est là que le principe de proportionnalité a toute son importance, pour éviter de contrôler des risques inexistantes ou insignifiants et établir une vraie différence entre les banques d'importance systémique et les autres.

En conclusion, les banques privées ne souhaitent rien d'autre qu'une réglementation fondée sur des principes, raisonnable et qui tienne compte de leurs activités et de leurs risques, conformément à la loi. Elles sont aussi convaincues que les risques seront mieux maîtrisés en faisant appel à la responsabilité individuelle de chaque banque plutôt qu'à de longs rapports standardisés.

Recommandations de l'ABPS

- 17.3317 Mo. Landolt : accepter dans le sens des développements ci-dessus.
- 16.466 Iv.pa. Heer : rejeter.
- 15.073 art. 7 LFINMA (annexe II.17 de la LFin) : maintenir la version du Conseil national.