

«Too big to fail»: pour le Conseil fédéral, il faut poursuivre l'effort

Dans son premier rapport d'évaluation sur la législation «too big to fail» (TBTF), le Conseil fédéral arrive à la conclusion que la Suisse s'en tire bien en comparaison internationale. Toutefois, les risques qui émanent des grandes banques peuvent être encore réduits. Il convient en particulier d'agir dans le domaine des fonds propres.



Paradeplatz à Zurich avec les deux grandes banques UBS et Credit suisse. Les contribuables n'ont pas à assumer les risques des banques systémiques.

Photo: Keystone

Souvenons-nous. Au paroxysme de la crise financière, en automne 2008, la Confédération et la Banque nationale ont dû stabiliser UBS – la plus grande banque du pays – en lui accordant une aide d'État, inégalée jusque-là. C'est seulement grâce aux programmes de soutien lancés dans le monde entier – qui alourdissent à leur tour massivement la dette de certains États – que l'on est parvenu à empêcher l'écroulement du système financier¹. Ces interventions massives



David S. Gerber
Directeur de la politique des marchés financiers, Secrétariat d'État aux questions financières internationales SFI, Berne

ont abouti au constat que le problème du «too big to fail», qui forçait pratiquement le contribuable à sauver tel établissement, devait être empoigné d'urgence. En se fondant sur le rapport final de la Commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques économiques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale (septembre 2010), la Suisse a élaboré rapidement un projet de loi, approuvé dès 2011 par le Parlement. En mars 2012, la révision de la loi sur les banques entra en vigueur. Les ordonnances furent adaptées au début de 2013, en même temps que les nouvelles directives de *Bâle III* entraient en vigueur. Ces dernières, applicables à toutes les banques, renforcent les exigences en matière de fonds propres, sur le plan aussi bien qualitatif que quantitatif.

La Suisse jouait ainsi un rôle de précurseur au plan international. Les règles concernant les banques dites systémiques forment un ensemble de mesures préventives et curatives en matière de fonds propres, de liquidité, de diversification des risques et d'organisation.

Lors des débats parlementaires, on a craint que la Suisse soit le seul État à prendre les devants, ce qui mettrait inutilement en jeu une bonne partie de sa compétitivité. Il fut donc stipulé à l'art. 52 de la loi sur les banques que, trois ans au plus après l'entrée en vigueur des dispositions TBTF (tous les deux ans, par la suite), le Conseil fédéral serait tenu de réexaminer ces dispositions sous l'angle de la comparabilité et du degré de mise en œuvre des normes internationales correspondantes à l'étranger.

Le Conseil fédéral remet donc chaque fois un rapport à l'Assemblée fédérale et expose les besoins éventuels d'adaptation en matière de lois et d'ordonnances. Le 18 février dernier, il a adopté la première évaluation de ce type². Elle se fonde sur les amples travaux du Groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers, présidé par le professeur Aymo Brunetti, de l'université de Berne³. Le rapport du Conseil fédéral récapitule les principales conclusions de l'analyse et présente les interventions requises.

L'examen du régime suisse des banques TBTF comprend deux volets. Le premier compare les mesures prises par la Suisse avec les normes internationales en vigueur ainsi qu'avec les réformes entreprises par d'autres États dotés de *banques d'importance systémique mondiale (G-SIB)*. Le second examine l'efficacité de l'approche suisse en matière de limitation des risques, les effets qu'elle produit sur les intermédiaires financiers et le résultat obtenu dans la pratique.

Encadré 1

Système des banques spécialisées

Le rapport d'évaluation du Conseil fédéral comporte également des considérations sur le système des banques spécialisées. Divers pays, comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne ou la France – et peut-être aussi l'UE – exigent sous une forme ou une autre des adaptations organisationnelles pour séparer les services à risques difficilement calculables (par exemple les opérations pour compte propre) des fonctions cruciales pour le fonctionnement de l'économie. Toutefois, l'aménagement de cette démarcation est extrêmement complexe. Aucun pays ne prévoit de système complet de banques spécialisées n'autorisant plus la moindre imbrication financière des différentes unités.

Le régime TBTF suisse ne comporte pas de directives organisationnelles concrètes (principe de subsidiarité). Toutefois, la poursuite des fonctions d'importance systémique (opérations de dépôt et de crédit, trafic des paiements) doit être garantie par un plan d'urgence, ce qui nécessite des adaptations organisationnelles.

Un bilan positif du Conseil fédéral

Les résultats de l'évaluation peuvent être ramenés à trois constats.

Au niveau international, l'approche suisse peut être jugée positive

Le Conseil fédéral se rallie à l'avis du groupe d'experts: en comparaison internationale, l'examen global de l'approche suisse des TBTF se révèle favorable. Il n'est donc pas nécessaire de changer de cap, ni de poursuivre l'étude d'autres options, comme un système de banques strictement séparées, des limitations explicites de taille ou l'interdiction des opérations pour compte propre (voir encadré 1). La Suisse attache une importance relativement forte aux mesures préventives, par exemple en matière de fonds propres, de liquidité ou de répartition des risques. Entre-temps, des exigences comparables, voire supérieures, existent dans d'autres pays dotés de banques d'importance systémique mondiale.

Pour les directives en matière d'organisation, d'autres juridictions sont en outre

moins libérales (ou subsidiaires) que la Suisse. Les mesures prises par cette dernière en cas de crise («plans d'assainissement et de liquidation») correspondent à l'évolution internationale. Il n'est pas non plus possible de prouver empiriquement des effets négatifs, en Suisse, sur l'octroi de crédits et la transformation des échéances.

Les exigences légales minimales en vigueur seront probablement remplies

L'augmentation des fonds propres doit être terminée en 2018. Comme les deux grandes banques se situent au-dessus des prescriptions légales d'échelonnement, elles ne devraient pas avoir de peine à atteindre les valeurs cibles. En matière de plan d'urgence, UBS et Credit Suisse ont entrepris d'amples travaux. Elles ont annoncé les mesures organisationnelles requises pour mettre en œuvre le plan d'urgence, cela au moyen d'une entité juridique séparée, établie déjà en temps de paix, pour l'unité suisse responsable des fonctions d'importance systémique. Il leur faut cependant consentir de nouveaux efforts et les dépendances existantes par rapport à la banque résiduelle retarderont encore quelque temps la planification d'urgence. À l'heure qu'il est, il ne serait pas possible de liquider une grande banque suisse de façon ordonnée. Dans l'ensemble, l'on constate cependant qu'avec la réalisation intégrale des mesures prévues, les exigences légales minimales en vigueur seront probablement remplies.

La mise en œuvre intégrale des dispositions TBTF ne résout pas entièrement le problème

Des enquêtes révèlent que les grandes banques bénéficient toujours d'un bonus dans les «ratings», donc d'une sorte de garantie d'État implicite. En matière de mesures préventives, les grandes banques suisses présentent un taux relativement faible d'actifs pondérés en fonction des risques («Risk-Weighted Assets», RWA) par rapport au total des actifs, en comparaison internationale. Il s'agit donc d'examiner si les modèles internes des banques évaluent correctement les risques. Étant donné les assouplissements en matière de fonds propres, qui doivent être accordés aux banques en conséquence de consolidations (voir art. 125 OFR)⁴, les sociétés-mères (suisse) présentent au sein de leur groupe la dotation la plus faible en fonds propres autorisée par la loi. Pourtant, ce sont elles qui assument les fonctions d'importance systémique. Du côté des mesures organisationnelles, il s'est avéré qu'une séparation dite a posteriori des fonctions d'importance systémique ne mène pas



Les risques qui émanent des grandes banques ne sont pas conjurés. Il convient, par exemple, d'agir dans le domaine des fonds propres.

Photo: Keystone

au but. Détacher les domaines systémiques d'une banque qui traverse une crise aiguë ne peut se réaliser rapidement sans risque. Sur ce point, les autorités ont tiré une nouvelle leçon depuis l'entrée en vigueur de la législation TBTF, à savoir qu'il faut une séparation préalable de l'unité concernée du groupe. Il n'est en outre pas sûr qu'en cas de crise, le substrat de responsabilité disponible soit suffisant pour permettre un assainissement, voire une liquidation ordonnée.

Nécessité d'agir en matière de fonds propres

Sur la base des constats mentionnés et des neuf recommandations formulées par le groupe d'experts, le Conseil fédéral estime nécessaire d'agir dans les domaines des *mesures préventives et organisationnelles*, ainsi que dans celui des *mesures en cas de crise*. La loi prévoit déjà de revoir régulièrement le dispositif TBTF suisse. La recommandation consistant à adapter l'impôt anticipé est prise en compte dans le projet de consultation adopté par le Conseil fédéral le 17 décembre 2014⁵. Les adaptations proposées ont pour but de renforcer l'attrait du marché suisse, afin de pouvoir émettre un volume approprié de «bail-in bonds» à des prix concurrentiels. L'émission de tels instruments est considérée comme une prémisses importante à l'applicabilité renforcée d'un «bail-in» par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finma).

Au chapitre des mesures préventives, il s'agit d'assurer la solidité des banques

systemiques en matière de fonds propres. Un des aspects qui jouent ici un rôle est la méthode de calcul des RWA. À cet effet, la Finma et la Banque nationale suisse (BNS) examinent dans quelle mesure il existe des différences entre les modèles appliqués à l'interne par les grandes banques pour calculer les RWA et la méthode standard, indépendante de tout modèle. Le cas échéant, il conviendrait de réduire ces différences ou d'améliorer la transparence. Une combinaison de ces deux mesures serait également possible.

Dans le domaine des mesures préventives, un autre élément se réfère au montant des fonds propres requis par rapport à la taille du bilan des banques d'importance systémique: le rapport de levier pour la poursuite des opérations («going concern leverage ratio») contient des exigences qui ne concernent pas le substrat de responsabilité en cas de crise. Sur ce point, les exigences actuelles en matière de fonds propres (3,12%) sont nettement inférieures à celles qui prévaudront à l'avenir, par exemple, aux États-Unis (5 à 6%). Leur recalibrage a pour but d'assurer que la Suisse reste dans le peloton de tête des banques d'importance systémique mondiale en matière non seulement de RWA, mais aussi de taille du bilan. Le rapport de levier («leverage ratio») restera un filet de sécurité. Ainsi, il existera suffisamment d'incitations pour que les banques réduisent les postes considérés comme risqués dans leurs bilans.

Le niveau de qualité des obligations convertibles à seuil élevé («high-trigger

cocos») sera également relevé, de façon à ce qu'elles puissent être assimilées au premier socle des fonds propres («tier 1») et être ainsi mieux comparables aux normes internationales. Enfin, l'unité bancaire constituée pour réaliser le plan d'urgence devra satisfaire intégralement aux exigences de fonds propres fixées à l'échelon du groupe.

Une date butoir obligatoire

Il sera désormais obligatoire de fixer une date butoir pour la mise en œuvre du plan d'urgence et les mesures visant à améliorer la capacité de liquidation générale. On s'assure par là qu'il ne s'écoulera plus des années jusqu'à ce que les plans d'urgence soient opérationnels. C'est seulement ainsi que l'on pourra garantir à une forte probabilité qu'en cas de choc sévère, il ne faudra pas recourir à l'aide de l'État.

Une nouvelle norme minimale internationale, tant quantitative que qualitative, a été créée pour les fonds destinés à absorber les pertes («total loss-absorbing capacity», TLAC). Elle est censée faciliter les assainissements et les liquidations de banques sans impliquer les contribuables. Il s'agit parallèlement de garantir que la lutte se déroule à armes égales. En novembre 2014, le Conseil de stabilité financière («Financial Stability Board», FSB) a publié un projet en ce sens et l'a mis en consultation⁶. Foncièrement compatible avec la norme TLAC prévue, le régime TBTF suisse sera complété des exigences nécessaires.

Le 18 février dernier, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de lui soumettre avant la fin de l'année des propositions quant aux adaptations juridiques requises. À cet effet, un groupe de travail sera créé sous la direction du DFF, avec des représentants de la Finma et de la BNS. Les établissements financiers concernés seront également associés aux travaux.

Ne pas solliciter les contribuables

Le premier rapport d'évaluation s'accorde avec l'appréciation (notamment) du Fonds monétaire international pour reconnaître que l'approche suisse des TBTF est efficace. Les incitations mises en place ont contribué à ce que les risques des G-SIB suisses diminuent. Les actifs pondérés en fonction des risques ont été (fortement) réduits. La taille du bilan des banques a, elle aussi, nettement fondu en Suisse depuis l'éclatement de la crise financière en 2007, contrairement à ce qui s'est parfois passé à l'étranger. La crainte que l'on ne prenne pas

de mesures TBTF au niveau international ou qu'elles aillent nettement moins loin ne s'est pas concrétisée.

L'analyse montre aussi que la voie empruntée est la bonne, mais que l'on n'est pas encore au bout du chemin. Il faut des mesures supplémentaires, en particulier parce qu'à la lumière des discussions internationales, l'objectif prend de l'ampleur. Les contribuables ne doivent pas se saigner pour sauver des banques. Pour les petits pays, il est en effet inconcevable que les contribuables assument les risques des G-SIB, non seulement pour des raisons incitatives (aléa moral) et constitutionnelles, mais encore en vertu de la seule taille. Il est donc dans l'intérêt même de ces États d'appliquer une politique TBTF efficace. Avec la procédure décidée, la Suisse vise à perfectionner un train de mesures équilibré, qui prend en compte aussi bien les bénéfices que les coûts pour l'ensemble de l'économie. Les interventions plus radicales, comme la séparation stricte des banques, ne semblent ni judicieuses ni nécessaires. ■

1 Gerber David S. et Hess Martin K., «Crise financière: la solution suisse en comparaison internationale», *La Vie économique*, 12-2008.

2 Voir communiqué du 18 février 2015 «Le Conseil fédéral adopte le rapport sur l'examen des dispositions en matière de too big to fail».

3 Groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers, *Rapport final et Annexe 4: Examen du régime suisse too big to fail en comparaison internationale – Bases de l'examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques: www.news.admin.ch*.

4 Ainsi, «La Finma accorde des assouplissements à l'échelon de l'établissement individuel lorsque les exigences [au dit échelon] conduisent à élever le niveau d'exigences à l'échelon du groupe financier» (art. 125 OFR).

5 Communiqué de presse du 17 décembre 2014: «Impôt anticipé: le Conseil fédéral lance une réforme visant à renforcer le marché des capitaux».

6 Communiqué du FSB 10 novembre 2014: «FSB consults on proposal for a common international standard on Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) for global systemic banks».