



Route du Lac 2  
1094 Paudex

Case postale 1215  
1001 Lausanne

Tél. 021 796 33 00  
Fax 021 796 33 11  
info@centrepatronal.ch  
www.centrepatronal.ch

UNION SUISSE DES ARTS ET  
MÉTIER (USAM)  
M. Henrique Schneider  
Schwarztorstrasse 26  
Case postale  
3001 BERNE

Paudex, le 5 janvier 2012  
SB/ra

## Révision de l'ordonnance sur les fonds propres : Bâle III et *too big to fail* Consultation

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 17 novembre 2011, nous invitant à participer à l'audition interne de l'USAM sur le sujet susmentionné, nous vous communiquons ci-après notre position.

### I. Généralités et bases légales

La Suisse n'a pas échappé à la crise financière mondiale de 2007-2008. Les turbulences qui ont alors agité les marchés financiers ont aussi touché notre secteur bancaire, en particulier les deux grandes banques, Crédit Suisse (CS) et UBS, frappant en particulier la seconde. Face à cette crise a émergé sur les scènes internationale et nationale un consensus pour imposer au secteur bancaire en général des prescriptions plus exigeantes en matière de fonds propres ainsi que des règles particulières encore plus strictes pour les établissements financiers qui remplissent des fonctions systémiques soit au bénéfice d'une économie nationale soit au profit du système financier global (d'où la définition par le Conseil de stabilité financière, FSB, des G-SIFI : *Global Systematically Important Financial Institutions*).

En vue de raffermir les prescriptions en matière de fonds propres au niveau international, une nouvelle réglementation a été élaborée sous l'égide du Comité de Bâle (*accord Bâle III*). Le Département fédéral des finances (DFF) et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) souhaitent maintenant transposer ce nouveau standard international en droit suisse par le biais d'une réforme de l'ordonnance du 29 septembre 2006 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des négociations en valeurs mobilières (ordonnance sur les fonds propres, OFR).

Nous notons que l'art. 98 de la Constitution fédérale (Cst.) fournit une assise constitutionnelle à cet effet et que la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques, LB) représente une base légale plus que suffisante, car l'art. 4 al. 1 LB impose à chaque banque de disposer, sur une base consoli-

dée, d'un volume suffisant de fonds propres et de liquidités, et l'art. 4 al. 2 LB attribue au Conseil fédéral la compétence de définir les éléments constituant ces fonds propres et les liquidités et d'en fixer les exigences minimales en fonction du genre d'activité et des risques, la FINMA pouvant quant à elle édicter des dispositions d'exécution.

En ce qui touche plus particulièrement aux risques systémiques que les deux grandes banques suisses, UBS et Crédit suisse, font courir à l'économie helvétique et au système financier global – ces deux instituts figurent sur la listes des 29 établissements de la catégorie G-SIFI qui ne peuvent être exposés au risque d'une faillite sans précautions particulières (*too big to fail*) –, le Conseil fédéral a initié dès l'automne 2009 un projet d'adaptation de la LB. Ce processus appelé projet TBTF (*too big to fail*) a abouti à la réforme de la loi sur les banques du 30 septembre 2011. Celle-ci amène le DFF à soumettre à consultation le projet d'introduction dans l'OFB d'un nouveau titre 5 consacré aux «exigences particulières pour les banques d'importance systémique».

Dans la mesure où ces deux processus de réforme de l'OFB sont étroitement liés, dû à leur origine commune dans la crise financière susmentionnée, et que l'ensemble de cette révision est chapeauté par le Service juridique du DFF, nous répondons aux deux objets dans la présente prise de position. Nous traitons cependant chaque sujet dans une subdivision séparée.

## II. La réforme de l'OFB en vue de la mise en œuvre de l'accord Bâle III

### 1) *Résumé de l'accord Bâle III*

De 2010 à 2011, les *Governors and Heads of Supervision* (GHOS, des représentants des principales banques centrales des pays industrialisés réunis sous l'égide de la Banque des règlements internationaux, BRI), ont adapté pour la troisième fois des recommandations formulées initialement en 1988 (accord Bâle I) visant à assurer la stabilité du système bancaire international en fixant une limite minimale à la quantité de fonds propres des banques. L'objectif de l'accord Bâle III est de combler des lacunes dans le dispositif précédent (Bâle II, 2004) en y joignant les renforcements apparus nécessaires lors de la récente crise financière. Celle-ci a en effet révélé une insuffisance de fonds propres de nombreuses banques, notamment sous forme de volants de sécurité capables d'absorber les pertes et dépassant les exigences réglementaires applicables en permanence, ainsi qu'un manque en matière de couverture de certains risques de contrepartie par les fonds propres.

L'accord Bâle III redéfinit les fonds propres indispensables aux banques en vue d'une meilleure capacité d'absorption des pertes. S'y ajoutent diverses innovations qui entraînent un changement dans la définition des actifs pondérés en fonction des risques et qui impliquent donc une modification du dénominateur des *ratios* de fonds propres. En outre, entre dans la nouvelle définition internationale des fonds propres nécessaires la notion de volants de sécurité. Le but de ces volants est que les banques accumulent des capitaux pendant les périodes de prospérité ou de forte croissance du crédit, de façon à pouvoir les libérer pour absorber les pertes en période difficile. Enfin, l'introduction d'un *ratio* (coefficient) d'endettement maximal (*leverage ratio*) et l'adoption de lignes directrices concernant le risque de liquidité complètent le nouveau dispositif prudentiel. Cependant, la révision proposée de l'OFB ne comprend pas encore de définition du *ratio* d'endettement non pondéré (*leverage ratio*) ni de nouveaux standards minimaux en matière de liquidités, car le Comité de Bâle et le G-20 ont décidé d'une période d'observation sur le fonctionnement général du dispositif Bâle III afin

d'identifier d'éventuelles conséquences inattendues pouvant survenir, avant de passer à la mise en œuvre de cette dernière étape du système.

2) *Evaluation de la reprise par la Suisse de l'accord Bâle III*

a) Des exigences accrues en matière de qualité des fonds propres

- La proposition

L'accord Bâle III exclut à l'avenir la prise en compte comme fonds propres d'éléments financiers impropres à pouvoir absorber des pertes. Les trois principales composantes des fonds propres sont classées selon des critères de qualité décroissants. La première, la plus qualitative, est constituée des fonds propres de base durs (*common equity*, CET1, art. 17 et 20 OFR-projet) ; il s'agit du capital-action, des bénéfices reportés et des réserves apparentes. La deuxième se compose des fonds propres de base supplémentaires (*additional Tier1*, AT1, art. 24 OFR-projet). Enfin il y a des fonds propres complémentaires (*Tier2*, T2, art. 27 OFR-projet) qui se composent pour l'essentiel de prêts subordonnés avec échéance finale. Quoiqu'il en soit, aux termes de l'art. 17 al. 1 OFR-projet les fonds propres doivent être versés intégralement ou être générés par des activités internes ; à l'émission, ces fonds ne peuvent donc être financés en aucune manière par des moyens existants de la banque (art. 17 al. 2 OFR-projet).

- Appréciation

La sévérité accrue du dispositif Bâle III concernant la qualité des fonds propres est une réaction politique directe, et bienvenue, liée aux conséquences de la crise financière 2007-2008. Certes, le degré qualitatif désormais plus élevé des fonds propres de base durs (CET1) restreint la possibilité pour les banques de constituer des fonds propres de qualité AT1, ce qui met plus d'une banque étrangère dans l'embarras au vu de la pratique développée sous les régimes de Bâle I et II. Mais, selon les autorités suisses, ce premier aspect de la nouvelle réglementation internationale ne pose pas de problème majeur pour la plupart des banques helvétiques qui disposent d'un bon matelas de fonds propres, tant en termes de montant qu'en termes de qualité. La moyenne des quotes-parts non pondérées de CET1 s'établit en effet déjà à 24% dans les banques suisses (hors deux grandes banques), soit à un niveau très élevé. Ce dernier est d'autant plus haut que ce calcul repose sur l'hypothèse prudente d'une hausse de 20% des actifs pondérés en fonction des risques (*Risk Weighted Assets*, RWA), sous Bâle III.

b) La définition d'un nouveau seuil quantitatif minimum de fonds propres

- La proposition

L'essentiel du projet de réforme de l'OFR consiste à transposer en droit suisse le nouveau seuil quantitatif minimal international en matière de fonds propres de base ainsi que les deux volants de fonds propres supplémentaires que les établissements financiers situés en Suisse devront également détenir dans le futur (on appelle cela couramment l'acquis «Bâle pur»).

La dotation minimale en fonds propres de base s'exprime sous la forme de trois *ratios* de fonds auxquels les banques doivent satisfaire en permanence et qui sont calculés par rapport à leurs positions pondérées des risques (art. 37-38 OFR-projet) : le *ratio* de fonds propres de base durs (CET1, art. 17 et 20 OFR-projet) qui s'élève à 4,5% des positions pondérées, le *ratio* de fonds propres de base additionnels (Tier1) qui est de 6% des positions pondérées et, enfin, le *ratio* de fonds propres globaux qui doit mesurer 8% de ces mêmes positions. Ce dernier et principal *ratio* doit entrer en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013, tandis que les deux autres sont assortis de délais transitoires plus longs. Ainsi, le *ratio* de CET1 devra atteindre 3,5% en 2013 et 4% en 2014, et le *ratio* de fonds propres Tier1 valoir 4,5% en 2013 et 6% en 2014.

Si les fonds propres de base durs (CET1) sont destinés à améliorer la résistance générale du système bancaire en temps de crise en renforçant sa capacité à supporter des pertes, l'accord Bâle III exige en plus que les banques constituent un volant de fonds propres (de sécurité) qui s'élève à 2,5% du total des positions pondérées (art. 33a OFR-projet). Enfin, l'ensemble des fonds propres de base est encore à compléter par un volant variable anticyclique qui vise à renforcer spécifiquement la capacité de résistance des banques face aux risques liés à une croissance excessive du crédit, ce second volant pourra aussi atteindre jusqu'à 2,5% (art. 33b OFR-projet). D'un point de vue qualitatif, les deux volants supplémentaires de fonds propres doivent aussi être constitués de fonds propres de la plus haute qualité (CET1). Par contre, les exigences quantitatives correspondant à ces volants ne doivent pas être remplies en tout temps dans le sens qu'un établissement peut y déroger temporairement dans certaines circonstances, p. ex lors d'une crise du secteur financier qui le toucherait dans ses fondements ; aux volants d'assumer précisément à ces moments leur fonction d'absorption des pertes.

La définition précise de la hauteur du volant anticyclique interviendra à un stade ultérieur fondée sur des analyses de l'efficacité du dispositif Bâle III à l'échelle internationale. En définitive, les banques devront sous le régime complet de Bâle III détenir des fonds propres de base durs (CET1) à hauteur de 9,5% de leurs actifs pondérés en fonction des risques (*RWA*).

#### - Appréciation

D'après le rapport explicatif du DFF la plupart des banques suisses dispose de fonds propres de grande qualité et en quantité suffisante pour pouvoir s'adapter aux exigences issues de l'accord Bâle III dans les délais impartis. La situation favorable de nos banques s'explique notamment par le fait que la transposition en droit interne des nouvelles règles internationales entraîne parallèlement la suppression du *Swiss Finish*, c'est-à-dire des prescriptions spécifiques suisses plus sévères qui complétaient les standards internationaux valables jusqu'alors. Ces différences se traduisaient par des exigences de fonds propres supérieures en moyenne d'environ 7 à 8%.

La décision des autorités suisses de faire du standard de Bâle III le régime prudentiel unique pour le calcul des *ratios* de fonds propres minimums requis de l'ensemble des instituts financiers établis dans notre pays – mise à part les deux grandes banques –, constitue l'une des

principales conséquences réjouissantes de la réforme de l'OFR. D'une part, cela rétablit l'équité entre les banques helvétiques et leurs concurrents internationaux en matière d'exigences touchant aux fonds propres. D'autre part, les autorités de surveillance retrouvent ainsi une meilleure lisibilité de la solidité des banques suisses en comparaison avec les instituts étrangers ; et l'intégration de Bâle III en droit suisse assure à notre place financière la reconnaissance internationale en la matière. Au plan opérationnel enfin, l'adoption du dispositif Bâle III représente une simplification non négligeable pour nos banques qui n'auront à appliquer qu'un seul standard prudentiel lors de la composition, de la gestion et de la publication de l'état de leurs fonds propres, et cela facilitera également aux sociétés d'audit, à la FINMA et à la Banque nationale l'exercice de leur fonction de contrôle à cet égard.

Le rapport explicatif évoque les études d'impact qui ont été menées sur les effets quantitatifs attendus à l'échelle internationale et suisse de la mise en œuvre de l'accord Bâle III. Grâce notamment à la disparition du *Swiss Finish* susmentionné, le nouveau dispositif applicable aux fonds propres a pour résultat d'entraîner une légère baisse générale de la quantité de fonds propres nécessaires aux banques suisses (7,8% selon la FINMA). D'un point de vue de la qualité des fonds, les mêmes études révèlent que, même en supposant que les volants de fonds propres de sécurité et anticyclique soient pleinement constitués dès aujourd'hui, seules 28 banques sur plus de 300 ne respecteraient pas le *ratio* CET1 ultime de 9,5% des positions pondérées en fonction des risques. De plus, de cette trentaine d'établissements environ deux tiers atteignent d'ores et déjà le niveau qualitatif des fonds propres de base supplémentaires (Tier1), ce qui montre que même les banques qui ne répondent pas encore aux exigences de Bâle III actuellement sont en mesure d'améliorer assez rapidement la qualité de leur capitalisation afin d'atteindre ces objectifs. Enfin, puisque, hormis quelques rares exceptions, les petites et moyennes banques helvétiques répondent déjà aux normes de Bâle III, le Conseil fédéral et la FINMA estiment que toutes les banques suisses pourront satisfaire aux nouvelles normes d'ici la mise en œuvre définitive de Bâle III en janvier 2019.

En effet, l'accord Bâle III et la réforme de l'OFR y relative prévoient de longs délais transitoires afin de permettre aux banques de pouvoir s'adapter de façon échelonnée. Ainsi, la circulaire FINMA 11/2 «Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques», entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011, réclame, par anticipation, l'introduction de fonds propres supplémentaires pendant un délai transitoire qui court jusqu'à fin 2016. D'un autre côté, selon Bâle III, un *ratio* de fonds propres globaux à hauteur de 8% des positions exposées à risque doit être atteint dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ensuite, les autres exigences issues de l'accord Bâle III seront mises en application progressivement sur une période de cinq ans (2014 – 2018, voir ci-dessus en haut de la page 4). L'ensemble de ce processus de transition assure aux banques une adaptation progressive au nouveau cadre prudentiel, ce qui en limitera également les coûts.

En ce qui concerne finalement l'aspect financier de la mise en œuvre en Suisse des nouvelles exigences internationales en matière de fonds propres à détenir par les banques, nous notons que l'effort administratif sera supportable puisque les petits et moyens établissements anticipent

à cet égard des coûts de l'ordre de 300'000 francs maximum, tandis que les grands doivent s'attendre à des montants de l'ordre de 1 à 5 millions de francs, voire moins s'ils ont déjà adapté leurs systèmes internes.

c) Les fonds propres supplémentaires

- Proposition

L'art. 32e let. d OFR-projet prévoit à l'avenir l'exigibilité de fonds propres supplémentaires, suisses, qui s'ajoutent au dispositif minimal issu de Bâle III. Il appartient à la FINMA de fixer les instructions y relatifs, y compris la possibilité d'exempter certaines catégories de banques de cette obligation (art. 34 al. 1 OFR-projet). La FINMA a d'ores et déjà classé dans sa circulaire 11/2 les banques suisses en cinq catégories de surveillance. La catégorie 1 comprend les deux banques systémiques soumises à la réglementation particulière *too big to fail*, les catégories 2 à 4 forment quant à elles un groupe d'établissements à risque accru auquel il est imposé des exigences de fonds propres supérieures au standard minimal Bâle III (nous observons néanmoins que la catégorie 2 n'inclut qu'une poignée de banques). La catégorie 5 enfin regroupe la grande majorité des banques qui doivent uniquement satisfaire aux exigences minimales de Bâle III.

- Appréciation

Nous admettons que les spécificités liées à l'économie et à la place financière suisses, principalement la taille ou l'importance régionale de certaines banques – sans être pour autant de nature systémique pour tout le pays – peuvent requérir la possibilité pour le régulateur suisse de leur imposer des mesures prudentielles qui excèdent le cadre minimal international. Toutefois, en vue de préserver la compétitivité internationale des banques suisses, nous demandons que ces fonds propres supplémentaires se composent de fonds de qualité CET1 uniquement jusqu'à la hauteur du seuil de Bâle III et qu'au-delà soient utilisés systématiquement des fonds propres de qualité AT1 (appelés précisément « fonds supplémentaires ») ou de niveau AT2 (« fonds complémentaires »). En d'autres termes : nous refusons que la FINMA puisse réintroduire, grâce à une interprétation extensive de l'art. 34 OFR-projet, un nouveau *Swiss Finish*.

3) *Conclusion : les conséquences macroéconomiques attendues de l'accord Bâle III*

Les exigences accrues issues de l'accord Bâle III en matière de détention de fonds propres calculés en fonction des positions à risque pondérées génèrent des coûts d'adaptation aux banques et amoindrissent leurs expectatives de gain par rapport aux risques pris. Elles sont donc susceptibles de reporter tout ou partie de ces inconvénients sur leur clientèle, par le biais d'un renchérissement de l'offre de crédit, ce qui, en retour, pourrait agir négativement sur la croissance économique, nuire au PIB et se faire ressentir, à terme, sur l'emploi.

Différentes études macroéconomiques citées dans le rapport explicatif ont confronté, à l'aide de modélisations prospectives, les bénéfices escomptés de la diminution de la fréquence et de l'intensité des crises financières et économiques grâce à une meilleure capitalisation des banques aux coûts liés au renforcement des exigences en matière de fonds propres et de liquidités. Les calculs effectués

par le *Macroeconomic Assessment-Group* (MAG), mandaté par le Comité de Bâle, tablent sur un recul du PIB de moins de 0,2% au bout de quatre ans et demi en moyenne pour l'ensemble des pays soumis à l'accord Bâle III.

Nous notons par ailleurs que l'économie suisse profite de taux d'intérêt très avantageux en comparaison internationale et que l'investissement étranger dans notre pays reste à fin 2011 à un niveau élevé malgré le perceptible tassement économique. En outre, seul environ 30% des PME suisses ont recours à des crédits bancaires et les grandes entreprises disposent sur le marché des capitaux d'autres moyens de financement. Le Conseil fédéral conclut que le volume des crédits influant directement sur la croissance est nettement plus faible en Suisse qu'ailleurs et que notre pays devrait dès lors se situer en deçà de la baisse moyenne du PIB pronostiqué par le MAG. En définitive, de l'avis des autorités suisses les conséquences économiques négatives liées à l'adoption par notre pays de l'accord Bâle III seront faibles, en partie grâce à la longue durée des délais transitoires. En revanche, le Conseil fédéral et la FINMA estiment, sur la base des études disponibles, que la Suisse bénéficiera à moyen et à long terme d'une stabilité accrue des marchés financiers.

Enfin, pour ce qui concerne la latitude laissée aux banques de s'exposer aussi à l'avenir à des risques – en vue d'intéressantes marges bénéficiaires –, nous signalons qu'avec un *ratio* de fonds propres s'élevant à 8% (1.1.2013), elles pourront toujours disposer de positions pondérées représentant 12,5 fois les fonds propres nécessaires en garantie, et lorsque le seuil minimal atteindra 9,5% (1.1.2019), leurs engagements à risque continueront à pouvoir excéder 10,5 fois leurs actifs. Or, rappelons, pour illustrer la hauteur des risques potentiels générés par le secteur financier pour la Suisse, qu'uniquement sur territoire helvétique les banques gèrent des actifs avoisinant 5400 milliards de francs alors que le PIB national s'élève à environ 546,6 milliards ; l'ensemble des recettes publiques suisses compte environ 191,7 milliards de francs et celles de la Confédération seulement 62 milliards (état en décembre 2010). Considérant d'un côté l'ampleur particulièrement élevée de l'activité bancaire en Suisse et de l'autre la grande marge de manœuvre en matière d'engagement financier – et de prise de risque y reliée – qui subsiste pour les banques sous le nouveau régime prudentiel instauré par l'accord Bâle III, il est à la fois souhaitable et acceptable que notre pays transpose en droit interne les nouvelles exigences en matière de fonds propres qui ont été adoptées sur le plan international après la crise financière de 2007-2008.

### III. L'adaptation de l'OFB pour pallier les risques systémiques – *too big to fail*

#### 1) *En général*

A l'opposé des petites et moyennes banques suisses dont les dotations en fonds propres sont la plupart du temps de la plus haute qualité (CET1), les deux grandes banques, CS et UBS, ont largement exploité les faiblesses inhérentes aux accords Bâle I et II afin d'optimiser en apparence leurs fonds propres. Dès lors, ces deux instituts sont plus fortement concernés par l'accord Bâle III et sa sévérité accrue, en particulier s'agissant de la qualité des fonds propres à déterminer. Les grandes banques auront donc besoin des délais transitoires fixés par le système Bâle III et l'OFB révisée.

Mais surtout, CS et UBS sont d'importance systémique pour l'économie suisse et pour le système financier global. Ces deux établissements ne pouvant être exposés au risque d'une faillite sans précautions spécifiques, le Conseil fédéral a mis

en route un projet de révision de la LB (projet TBTF, *too big to fail*) qui a abouti en automne 2011 ; cette réforme amène désormais le gouvernement et la FINMA à proposer l'introduction d'un nouveau titre 5 dans l'OFB consacré aux exigences particulières pour les banques d'importance systémique.

## 2) *Le régime applicable aux banques systémiques selon LB, OB et OFB révisées*

Les nouveaux titres 5 OFB (art. 123a-125k) et 6a et 6b (art. 21-22b) de l'ordonnance du 17 mai 1972 sur les banques (OB) complètent et précisent le projet TBTF tel qu'il a été réalisé par l'insertion dans la LB du chapitre V (art. 7-10a) en 2011.

Pour rappel, en plus des exigences liées à l'accord Bâle III, les banques systémiques suisses doivent satisfaire aux quatre mesures particulières suivantes :

(1) Elles doivent renforcer à un niveau spécifique leurs fonds propres : 4,5% de fonds propres de base durs (CET1, niveau Bâle III), 8,5% d'actifs pondérés à risque de rang CET1 en guise de volant de sécurité (mais 3% peut être du capital convertible, CoCo, à condition que la conversion en CET1 ou l'abandon de créances générateur de CET1 soit déclenché à un niveau CET1 égal à 7% des positions). De plus, les banques systémiques doivent établir un volant de fonds propres progressif s'élevant au total à 6% des actifs à risque (CoCo à convertir au plus tard à un niveau CET1 égal à 5% des positions pondérées). Enfin, ces mêmes banques doivent aussi détenir le volant de fonds propres anticyclique issu de Bâle III (2,5% CET1). En tout, Bâle III combiné avec les réformes de la LB, OFB et OB imposent aux banques systémiques suisses des exigences totales de fonds propres qui s'élèvent à 19% des positions pondérées à risque, dont 10% au moins doivent être des fonds propres de base durs (CET1) et 9% au maximum des CoCo. Enfin, ces *ratios* de fonds propres fondés sur les risques se doublent d'un *ratio* d'endettement maximal (*leverage ratio*) qui se monte à 5% de l'engagement total non pondéré de la banque. En définitive, le principal but poursuivi par ce système complexe de fonds propres (et en particulier des volants de sécurité, anticyclique et progressif) consiste à absorber graduellement les éventuelles pertes subies par les banques, lors d'une nouvelle crise financière, sans qu'elles passent en dessous des seuils minimaux requis et d'assurer, en cas de menace d'insolvabilité, le maintien de leurs fonctions indispensables (nouvel art. 9 al. 2a LB).

(2) Les banques d'importance systémique doivent à l'avenir disposer d'une dotation en liquidités qui garantisse une meilleure capacité d'absorption des chocs que les autres banques afin d'être capables de remplir leurs obligations de paiement même si elles se trouvent dans une situation financière exceptionnellement difficile (nouvel art. 9 al. 2 let. b LB). Les exigences particulières en matière de liquidités devant être définies par une ordonnance séparée, nous attendons l'adoption de cette réglementation.

(3) Le projet TBTF est porté dès ses débuts par la volonté de diversifier les risques pris entre les banques et le souhait de réduire ainsi les interdépendances dans le secteur bancaire national. En plus, du fait que l'endettement global des banques systémiques sera à l'avenir limité à 5% de leurs actifs non pondérés, l'art. 123m OFB-projet stipule qu'un gros risque pris par une telle banque envers un autre établissement peut « représenter au plus 25% des fonds propres de base durs, pour autant que ceux-ci ne soient pas utilisés pour couvrir la composante progressive ». Il faut donc souligner que les deux grandes banques seront, aussi dans leurs relations interbancaires, soumises à des exigences particulières.

rement sévères puisque la totalité des fonds propres ne peut pas être prise en compte mais exclusivement les fonds propres de la plus haute qualité (CET1, rapport explicatif, p. 28).

(4) Finalement, le projet TBTF inclut en guise de dernière mesure la nécessité pour les banques d'importance systémique d'adapter leurs structures institutionnelles internes de telle sorte qu'elles soient aptes à sauvegarder ces fonctions indispensables au reste de l'économie même en cas de menace d'insolvabilité (art. 9 al. 2 let. 2 d LB). Il est de la responsabilité des banques concernées de prouver qu'elles ont pris les mesures adéquates afin de satisfaire à cette exigence ; à défaut, la FINMA peut « ordonner les mesures nécessaires » (art. 10 al. 2 LB *in fine*).

Lors de la réforme de la LB incluant l'adoption des mesures institutionnelles ni leur forme ni leur degré de contrainte pour les grandes banques n'étaient encore très clairement établis. La réforme actuelle de l'OB (chapitre 6a et 6b, art. 21 à 22b) apporte les précisions nécessaires à ce sujet. Le chapitre 6a régit l'instauration du plan d'urgence qui doit garantir la poursuite ininterrompue des fonctions indispensables à l'économie suisse. A la lecture des articles 21 à 21c OB-projet, il apparaît que les banques systémiques peuvent prévoir elles-mêmes les méthodes afin d'atteindre les objectifs fixés en fonction de leur structure d'entreprise. Les établissements ne se voient, en particulier, pas imposer une variante organisationnelle fixe telle que le transfert d'emblée de fonctions systémiques auprès d'une entité juridique indépendante, pour autant que ces fonctions soient susceptibles d'être poursuivies sans interruption, indépendamment des autres parties de la banque, en cas de menace d'insolvabilité (art. 21 al. 1 OB-projet). Par contre, le plan d'urgence doit exposer les mesures garantissant la poursuite de ces fonctions dans de telles circonstances, et la FINMA évalue l'efficacité et l'application des mesures présentées dans le plan d'urgence en relation avec une menace d'insolvabilité de la banque (art. 21 a OB-projet). A ce titre, il faut que la FINMA soit convaincue que les mesures prévues dans le plan d'urgence peuvent être exécutées « sans délai », c'est-à-dire en l'espace d'un weekend (rapport explicatif OFR/OB-TBTF, p. 11-12).

Outre l'établissement du plan d'urgence, les banques d'importance systémique doivent remettre à la FINMA un plan de stabilisation (*recovery plan*) dont la mise en œuvre doit garantir la stabilité suffisante de la banque pour pouvoir poursuivre ses activités en temps de crise aigüe sans intervention de l'Etat (*going concern*) ainsi qu'un plan de liquidation (*resolution plan*) qui présente les stratégies à employer en vue de son assainissement ou de sa liquidation éventuelle (*gone concern*) (chapitre 6b, art. 22 à 22b OB-projet). Grâce à la réalisation de l'ensemble de ces mesures organisationnelles sous le contrôle étroit de la FINMA, et son intervention décisionnaire le cas échéant, il devrait être assuré que l'Etat ne soit plus forcé d'intervenir financièrement afin de soutenir, voire de sauver une banque, parce que son éventuelle insolvabilité menace le bon fonctionnement de services financiers qui sont d'importance systémique pour l'économie suisse.

### 3) *Evaluation finale de la réglementation TBTF*

Lors de l'audition interne de l'usam concernant la réforme partielle de la loi sur les banques, nous avons approuvé le projet TBTF, avec quelques réserves, parce qu'il est respectueux des principes fondamentaux d'une économie libre de marché (art. 94 à 96 Cst.).

L'introduction dans l'ordre juridique suisse d'un cadre prudentiel spécifique aux banques d'importance systémique (TBTF) constitue une charge supplémentaire pour ces établissements (comparé aux obligations liées à l'accord Bâle III, le régime TBTF demande 40% de plus de fonds propres CET1 et 80% de plus en capital total). Mais les activités de CS et UBS représentent un multiple du PIB suisse (celui-ci est d'environ 546,6 milliards de francs tandis que CS a plus de 1 milliard de francs d'actifs et gère une fortune de 1253 milliards [2010] et UBS a 1,4 milliard de francs d'actifs [2011] et une fortune sous gestion de 2152 milliards [2010]).

Face aux risques pour l'économie suisse inhérents à ces montants toujours très considérables, il est réjouissant de noter que, grâce notamment aux nouvelles règles prudentielles déjà en vigueur, les deux grandes banques ont sensiblement amélioré l'état de leurs fonds propres (CS annonce un *ratio* de Tier1 de 17,2% et UBS de 18,4%) et que ces deux instituts ont diminué de respectivement 35% (CS) et 44% (UBS) leurs actifs dits « pondérés au risque » (Journal *Le Temps* du 20.12.2012, calculs selon l'agence *Bloomberg*). Ainsi, plutôt que d'augmenter leurs fonds propres à tout va, ce qu'a fait la plupart des banques européennes en profitant des prêts généreux d'argent effectués par les Etats et la Banque centrale européenne (BCE), CS et UBS, en misant sur une réduction mesurée de leurs actifs, ont agi sur le rapport entre le capital disponible et leurs engagements. Or ce *ratio/coefficient* constitue le cœur de la réforme de l'accord Bâle III et cette reconfiguration entre capital disponible et risques pris correspond également à la « philosophie » poursuivie par le projet TBTF. Dès lors, les leviers incitatifs propres au système de l'accord Bâle III, et davantage encore au projet TBTF, ont déjà montré des effets tangibles sur les deux grandes banques et sur les risques auxquels elles s'exposaient dans le passé, dû à la plus grande marge de manœuvre autorisée alors par les dispositifs de Bâle I et II.

Il apparaît en conclusion que la réglementation TBTF, à présent achevée avec les révisions de l'OFR et de l'OB, outre de respecter l'ordre constitutionnel suisse et d'être délimité par un cadre légal clair, se voit portée par les principes d'autonomie et de responsabilité privée, marquée d'une grande flexibilité institutionnelle et généralement empreinte du respect du principe de la proportionnalité. La transposition en droit suisse de l'accord Bâle III, et y joint le régime TBTF interne pour nos banques d'importance systémique, constitue donc un compromis tout helvétique et acceptable entre d'un côté la prise en compte indispensable des leçons de la crise financière 2007-2008 et de l'autre le besoin tout aussi impérieux pour l'économie suisse de veiller précieusement à la compétitivité internationale de nos banques grâce à des conditions-cadres qui leur restent favorables.



*Pour les raisons exposées, et en tenant compte des quelques remarques faites, notamment à la p. 6 au sujet des fonds propres supplémentaires, nous acceptons les modifications proposées des ordonnances fédérales sur les fonds propres (OFR) et sur les banques (OB). Nous attendons cependant le projet d'ordonnance sur les liquidités que le Conseil fédéral mettra en consultation en temps voulu. Enfin, nous attachons une importance particulière à ce que les délais de transition prévus dans les projets Bâle III et TBTF soient respectés et que les autorités suisses tiennent en particulier compte de l'évolution des délais internationaux liés à la mise en œuvre des exigences concernant les liquidités, l'introduction d'un leverage ratio et les dispositions particulières applicables aux G-SIFI, afin que les banques suisses, qui restent indispensables*

*à l'économie nationale, puissent s'adapter sans heurt au nouvel environnement réglementaire.*



Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et vous prions d'agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

CHAMBRE VAUDOISE DES ARTS ET METIERS

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'S. Bloetzer', written in a cursive style.

Stéphane Bloetzer