

«Too big to fail» : la Suisse s'attaque au problème

dossierpolitique

9 mai 2011

Numéro 3

Révision de la loi sur les banques. Le 20 avril 2011, le Conseil fédéral a présenté son message concernant la révision de la loi sur les banques (législation „too big to fail“). Il s'agit indubitablement de l'une des plus importantes réformes de politique économique engagées ces dernières années. Le projet se fonde en grande partie sur le rapport de la Commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale. Le relèvement de la base de fonds propres, le durcissement des exigences en matière de liquidités, la diversification des risques et l'engagement de mesures d'ordre organisationnel en constituent les quatre piliers. Ces éléments sont en étroite interaction et se conditionnent mutuellement, de sorte que l'on peut sans autre parler d'une œuvre collective cohérente. S'il n'est pas intégralement mis en application, le projet ne produirait pas l'effet visé et aboutirait à une surréglementation nuisible pour l'économie.

Position d'economiesuisse

▶ economiesuisse soutient sur le principe le projet de révision destiné à résoudre la problématique du TBTF. Le Conseil fédéral a heureusement tenu compte de certaines remarques importantes formulées par l'économie lors de la procédure de consultation et supprimé des divergences par rapport au rapport de la commission d'experts.

▶ economiesuisse tient au « swiss finish ». Afin de préserver la compétitivité de la place financière, les développements à l'étranger doivent toutefois être suivis attentivement.

▶ Les ordonnances et dispositions d'exécution doivent respecter les principes de la subsidiarité et de la proportionnalité, comme la commission d'experts le préconise.

▶ economiesuisse est intéressée à un traitement rapide de cet objet au Parlement. Du fait de la complexité du projet et de ses conséquences possibles pour l'économie, une attention particulière doit être accordée à la qualité.

« Too big to fail » – un défi réglementaire

► Le marché en tant que processus de découverte

Le marché est un processus de découverte. Les entreprises prospères se développent et génèrent des profits ; les entreprises qui ne réussissent pas disparaissent tôt ou tard du marché. La « destruction créatrice » du marché contribue à discipliner les participants et contraint les entreprises à s'adapter continuellement aux conditions changeantes. On peut toutefois admettre que le comportement de certaines entreprises n'a qu'une influence limitée sur les autres acteurs du marché.

► Les grandes banques bénéficient d'une garantie implicite de l'État

La crise du marché financier a clairement montré que la faillite d'une grande banque pouvait avoir de graves conséquences pour l'économie tout entière. En cas de resserrement de l'offre de crédit ou de perturbation du trafic des paiements, des réactions en chaîne peuvent provoquer un véritable choc économique. Afin d'écartier ce danger, les grandes banques de nombreux pays ont été sauvées de la faillite par l'État lors de la dernière crise. Du fait de leur importance systémique, ces entreprises sont trop grandes pour sombrer. Lorsqu'une entreprise est « too big to fail » ou du moins considérée comme telle, elle peut compter sur le soutien de l'État en cas de crise. Elle bénéficie donc d'une garantie implicite de l'État qui entraîne la suspension du mécanisme de sanction inhérent au marché.

► La Suisse a également dû intervenir durant la crise

Au plus fort de la crise des marchés financiers, le gouvernement suisse a également dû intervenir pour sauver l'UBS. Bien que l'engagement de la Confédération dans l'UBS se soit soldé sur un bénéfice d'environ 1,2 mrd fr. et que le fonds de stabilisation de la banque nationale ne représentera selon toute vraisemblance pas une charge pour la BNS, un point fait l'unanimité : une deuxième action de sauvetage de l'État doit être évitée.

► Éviter la nécessité d'une deuxième action de sauvetage

La présente révision de la loi sur les banques est intitulée « Too big to fail » (TBTF). Son but est de faire en sorte que le mécanisme de sanction inhérent au marché s'applique également aux grandes banques et qu'aucune entreprise privée ne bénéficie plus d'une garantie implicite de l'État.

► La proposition de la commission d'experts est une œuvre collective cohérente

La proposition soumise découle du rapport de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale. Le relèvement de la base de fonds propres, le durcissement des exigences en matière de liquidités, l'amélioration de la répartition des risques et l'engagement de mesures d'ordre organisationnel en constituent les quatre piliers. À relever que ces éléments sont en étroite interaction et se conditionnent mutuellement, de sorte qu'il n'est pas exagéré de parler d'une œuvre collective cohérente dont le fonctionnement implique l'application de l'intégralité des mesures.

Ce dossier politique donne un aperçu des principaux éléments du projet de loi.

Rétrospective

Sauvetage de Banque populaire suisse en 1933

«...il n'est pas possible de laisser tomber un établissement qui gère un capital d'un milliard et quart de francs et dont la liquidation aurait des répercussions graves sur la situation des autres banques, sur le crédit du pays et finalement sur notre monnaie.»

► Sauvetage de la Banque populaire suisse en 1933

► La Suisse a traversé plusieurs crises économiques

C'est en ces termes que le conseiller fédéral Albert Meyer avait justifié, le 18 octobre 1933, le sauvetage par la Confédération d'une banque commerciale suisse, une opération inédite jusque-là. Petite rétrospective : la Banque Populaire Suisse (BPS), une coopérative créée en 1869, avait déjà essuyé des pertes au début des années 1920, pertes qui avaient pu être compensées dans un premier temps grâce au développement des activités de la banque à l'étranger. Elle fut cependant touchée d'autant plus durement par la crise économique internationale, l'effondrement du système monétaire et le début du service réglementé des paiements. En 1933, la direction de la banque estimait le besoin total d'amortissements à 119 mio. fr. (ce qui correspond à une valeur de 948 mio. fr. en 2010). La situation de la banque était d'autant plus critique qu'elle devait affronter une crise de confiance, les clients retirant massivement leurs avoirs depuis 1931.

► Une faillite de la BPS avait été jugée trop dangereuse pour l'économie

À l'automne 1933, la BPS demanda l'aide du Conseil fédéral et de la Banque nationale. Les autorités partageaient l'avis qu'il fallait venir en aide à la banque, arguant que la faillite d'une « banque des classes moyennes » toucherait principalement les petits épargnants et placerait de nombreuses petites entreprises face à des problèmes de liquidités. Le plan d'assainissement approuvé en décembre 1933 par le Parlement, tous partis confondus, prévoyait une participation de la Confédération au capital de la BPS avec un montant de 100 mio. fr., l'État bénéficiant en contrepartie des sièges correspondants au sein du conseil d'administration. De plus, le plan prévoyait l'amortissement de 50 % du capital actuel de la coopérative. La loi fédérale sur les banques a été promulguée en 1934 après ce sauvetage.

► La Confédération copropriétaire de la BPS

La prise de participation de la Confédération ne marqua pas la fin des difficultés de la BPS. En 1936/37, la banque se vit ainsi contrainte d'assainir une nouvelle fois son bilan en transférant des postes critiques d'un montant total de 120 mio. à une société financière externe. Tout comme les autres sociétaires, la Confédération perdit la moitié de son investissement, à savoir 50 mio. fr. Elle resta toutefois copropriétaire de la BPS jusqu'à la fin des années 1940.

► Grave crise immobilière au début des années 1990

Développements depuis les années 1990

Plusieurs banques se sont retrouvées dans une situation financière difficile après la crise immobilière du début des années 1990. Il est apparu à l'époque qu'une taille critique apportait aussi des avantages. De nombreuses banques régionales et cantonales ont pu être absorbées par les grandes banques disposant d'une substance financière solide et donc sauvées de la faillite. Entre 1990 et 2000, le nombre de banques locales et régionales est passé de 204 à 103 établissements. Les rachats n'étaient pas forcément profitables. En 1996, l'UBS et la SBS ont ainsi réalisé des amortissements de 5,8 mrd fr. dans le cadre d'un plan d'assainissement.

► La stratégie de « l'ambivalence constructive »

À l'éclatement de la bulle Internet au tournant du millénaire, quelques banques suisses ont également dû faire face à des problèmes passagers. À l'époque déjà, les autorités avaient conscience de l'importance systémique des grandes banques. D'entente avec les organes de supervision étrangers, elles avaient adopté une stratégie de « l'ambivalence constructive » : ex ante, les deux grandes banques ne savaient pas si l'État les soutiendrait en cas de menace d'insolvabilité ou s'il les abandonnerait à leur sort. Les autorités espéraient que cette stratégie aurait un effet disciplinant sur leur comportement face au risque.

► La faillite de Lehman Brothers et ses conséquences

«Too big to fail » devient réalité

Lorsque les premiers établissements financiers américains se sont retrouvés en difficulté au début de la crise financière, le gouvernement a adopté un plan de sauvetage de la banque d'investissement Bear Stearns et du groupe d'assurance AIG. Par contre, il a décidé de laisser sombrer Lehman Brothers – dans l'esprit de l'ambivalence constructive. La faillite de ce courtier a cependant eu un effet domino mondial qui a considérablement aggravé la crise. De crainte d'autres réactions en chaîne incontrôlables, les gouvernements sont ensuite intervenus systématiquement lorsqu'une grande banque se trouvait en mauvaise posture. La menace de laisser tomber les entreprises confrontées à des problèmes a alors perdu son effet, ce qui a mis en évidence les limites de l'ambivalence constructive.

► La plus grave crise bancaire de ces dernières décennies

D'après la Banque mondiale, la propagation rapide à tous les pays de la crise de 2008/2009 la distingue de la centaine de crises bancaires survenues à travers le monde ces 25 dernières années avec divers systèmes de réglementation et dans différentes phases du cycle économique des pays concernés¹. Lors de la dernière crise, des plans de sauvetage étatiques d'une ampleur sans précédent ont été mis sur pied. Dans le secteur financier, les États sont intervenus sous la forme de recapitalisations, de rachats d'actifs problématiques ou encore, en mettant en place des garanties pour les emprunts bancaires et les crédits. Des établissements financiers entiers ont ainsi été étatisés. L'aide s'est étendue à des entités hors du secteur financier : le gouvernement américain a également soutenu les constructeurs automobiles GM et Ford avec de grands paquets financiers.

► En Suisse, les interventions se sont limitées à l'UBS

En Suisse, les interventions de l'État se sont limitées à l'UBS. À l'automne 2008, le Conseil fédéral a constaté, lors de la mise en place du train de mesures destinées à consolider le système financier, que les grandes banques suisses avaient une importance « systémique ». Afin d'éviter des répercussions négatives pour d'autres banques et pour l'économie réelle, la Confédération a accordé à l'UBS un crédit de 6 mrd fr. La Banque nationale suisse pour sa part a racheté les actifs toxiques de la grande banque pour un montant de 38,7 milliards de dollars². Cette intervention des pouvoirs publics a soulevé et soulève toujours des discussions enflammées concernant les grandes entreprises d'importance systémique bénéficiant d'une garantie implicite de l'État.

► La crise met en évidence la nécessité d'une adaptation de la réglementation

La problématique a ensuite été reprise sur la scène politique. Suite à une motion de la fraction UDC, le Conseil fédéral a mandaté en novembre 2009 une Commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale. Parallèlement au travail

¹ Caprio / Klingenberg, „Bank Insolvencies : Cross Country Experience“, Policy Research Working Papers no. 1620 (Washington DC : World Bank, Policy and Research Department, 1996)

² Cf. communiqué de presse de la Banque nationale suisse du 3 avril 2009

de cette commission, le « Comité de Bâle » a défini des normes de réglementation bancaire plus strictes tenant notamment compte de l'existence des grandes banques d'importance systémique. Ces propositions regroupées sous le nom de « Bâle III » ont servi de base de travail à la commission d'experts de la Confédération.

► La Confédération mandate une commission d'experts

Le 30 septembre 2010, la commission d'experts a publié son rapport final qui prévoit pour les banques suisses dites d'importance systémique des prescriptions réglementaires allant nettement au-delà des normes internationales « Bâle III ». Le Conseil fédéral a élaboré un projet de loi sur la base de ce rapport et l'a mis en consultation le 23 décembre 2010.

La réglementation « too big to fail », un dispositif équilibré

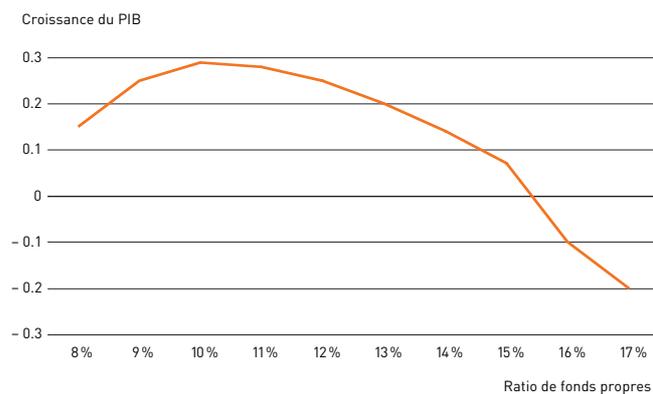
► La réglementation repose sur quatre piliers

La réglementation « too big to fail » pour le renforcement de la stabilité dans le secteur financier est supportée par quatre piliers qui se recoupent et sont solidaires les uns des autres. Ensemble, ils forment un dispositif équilibré (voir graphique 1). Les mesures clés comprennent 1) un renforcement de la base de fonds propres, 2) un durcissement des exigences en matière de liquidités, 3) une meilleure diversification des risques et 4) des mesures organisationnelles pour garantir le maintien des fonctions d'importance systémique en cas d'insolvabilité. Un grand nombre des adaptations exigées ont déjà été mises sur les rails et adoptées par voie de décision après la crise par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Celles-ci seront traduites dans la loi. D'autres dispositions sont entièrement nouvelles et ne s'appliqueront qu'après l'adoption définitive de la nouvelle réglementation.

Graphique 1

► Les quatre piliers forment un dispositif soigneusement équilibré.

Les quatre piliers de la réglementation TBTF



► La diminution du risque de crise systémique profite à l'économie

Renforcement de la base de fonds propres

Peu après les différentes opérations de sauvetage des banques à travers le monde, des voix se sont élevées pour réclamer un durcissement des dispositions en matière de fonds propres. Un niveau élevé de fonds propres signifie qu'une banque peut couvrir des pertes éventuelles avec ses fonds propres et qu'elle est exposée à un moins grand risque d'insolvabilité. Le durcissement des prescriptions en matière de fonds propres est ainsi une mesure préventive, car il diminue le risque de défaillance d'un établissement et, partant, la probabilité d'une crise systémique. La diminution du risque de crise systémique apporte à son tour un avantage direct à l'économie.

► Une pondération en fonction des risques

Selon les règles de Bâle, le niveau des fonds propres dépend généralement du risque de perte sur les positions de l'actif du bilan. Plus les risques sont importants, plus les fonds propres destinés à couvrir ces actifs doivent l'être aussi³. Les actifs pondérés en fonction des risques, selon la terminologie consacrée, permettent de calculer le ratio de fonds propres. Cette approche est pertinente du point de vue économique, car les actifs sont traités différemment selon les risques qu'ils comportent. Elle tient compte du fait que chaque investissement fait courir un risque différent à la banque.

► Un « ratio de levier financier » au sens classique du terme entraîne des effets pervers

Tel n'est pas le cas du « ratio de levier financier ». Celui-ci ne pondère pas les actifs du bilan, mais prescrit un rapport fixe entre les fonds de tiers et les fonds propres. Si ce principe est très simple et lumineux en apparence, il peut aussi aller à l'encontre du but recherché : un « ratio de levier financier » contraignant et trop élevé incite en effet les banques à s'engager exagérément dans des actifs risqués pour obtenir des rendements plus importants. Le Comité de Bâle avait lui aussi décelé ce problème lors de la révision de ses recommandations (Bâle II) durant la dernière décennie. Pour cette raison, il avait renoncé à intégrer un « ratio de levier financier » au sens classique du terme dans son dispositif. De nombreux pays n'ont toutefois pas appliqué intégralement les recommandations de Bâle II. Les États-Unis n'y ont même donné aucune suite.

► Le « ratio de levier financier » agit à titre subsidiaire

Un « ratio de levier financier » n'a donc de sens que s'il ne s'applique pas du tout en temps normal. Son unique fonction est de servir de bassin collecteur en aval au cas où les calculs sur les risques comporteraient des erreurs. Le « ratio de levier financier » garantit ainsi que la banque ne puisse pas dépasser un certain endettement indépendamment des risques qu'elle a calculés. Le projet du Conseil fédéral tient compte de ce problème. Le « ratio de levier financier » sera défini de manière à ne pas être contraignant en temps normal.

► Une grande partie des fonds propres a un rôle de filet de sécurité

Une banque qui dispose d'une plus grande base de fonds propres est en mesure d'absorber des pertes plus importantes. Les dispositions en matière de fonds propres ont toutefois le désavantage d'être pro-cycliques, c'est-à-dire d'accroître les effets d'une crise. Une banque qui essuierait des pertes devrait relever immédiatement sa base de fonds propres pour continuer de satisfaire pleinement aux exigences. En situation de crise, les problèmes de la banque s'en trouveraient aggravés. Le législateur a également tenu compte de ce problème. Une grande partie des fonds propres exigés a un rôle de filet de sécurité. Par conséquent, le ratio de fonds propres pourra être moins élevé en périodes diffi-

³ Une présentation détaillée de la méthode est publiée dans l'Analyse d'impact de la réglementation du 31 mars 2011 relative à la modification de la loi sur les banques, p. 16 ss.

ciles pour que la banque puisse amortir ses pertes.

► Les « Contingent Convertibles », un nouvel instrument

La clé de voûte du projet du Conseil fédéral est constituée par l'introduction des « Contingent Convertibles », ou CoCo. Les CoCo sont par nature des obligations, c'est-à-dire des fonds de tiers. Si le ratio de fonds propres d'une banque tombe au-dessous d'un seuil prédéfini, les CoCo sont convertis automatiquement en fonds propres. Ce seuil prédéfini est appelé « trigger ». La conversion des CoCo a pour effet de renforcer la dotation en fonds propres de la banque et d'éloigner la menace d'une faillite. En raison de leur potentiel de conversion, les CoCo comportent une prime de risque et sont donc plus chers (intérêts à verser plus élevés) pour la banque qu'une obligation classique. Ils sont cependant plus avantageux que des fonds propres. Deux seuils pourront déclencher la conversion des CoCo : l'un est fixé à 7 %, l'autre à 5 %.

► Suppression du droit de timbre d'émission

Pour que le nouvel instrument des CoCo puisse s'établir sur le marché, il est indispensable de les exempter du droit de timbre d'émission sur les capitaux de tiers. La raison est simple : si l'on veut que les CoCo puissent être convertis facilement d'un point de vue juridique, leur émission doit être régie par le droit suisse. Si les CoCo étaient émis en vertu d'un droit étranger, la sécurité du droit serait gravement menacée dans le cas d'une faillite. Les incertitudes juridiques compliqueraient, voire empêcheraient une conversion rapide des CoCo. Or, en situation de crise, les CoCo doivent pouvoir être convertis rapidement pour pouvoir remplir leur but. Aujourd'hui, l'émission des obligations en Suisse est si peu attrayante que les entreprises suisses préfèrent émettre leurs emprunts à l'étranger. Pour que le marché des CoCo puisse se développer en Suisse, le droit de timbre d'émission doit être supprimé. Le Conseil fédéral propose d'abolir complètement le droit de timbre d'émission sur les capitaux de tiers. Cette abolition créera les conditions-cadre nécessaires pour émettre des CoCo selon le droit suisse et renforcera le marché obligataire suisse dans son ensemble. Elle empêchera aussi qu'un traitement privilégié des CoCo ne crée des distorsions par rapport à d'autres emprunts. Enfin, elle soulagera les cantons, car ceux-ci sont tenus d'émettre leurs reconnaissances de dette selon le droit suisse.

► Composante progressive pour les banques d'importance systémique

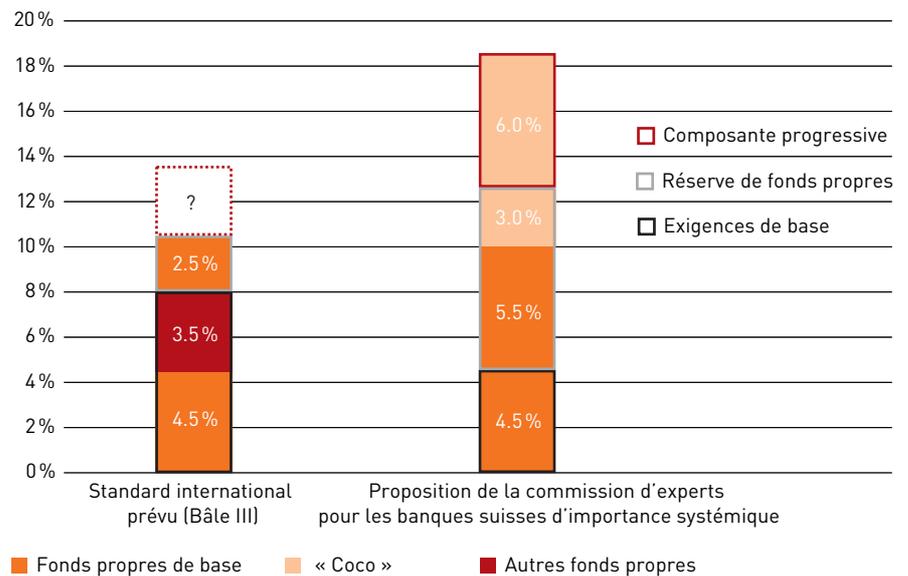
Une autre innovation proposée par la Commission d'experts est l'introduction d'une composante progressive de la couverture en fonds propres. Seules les banques d'importance systémique devront remplir cette exigence. La FINMA aura le droit d'accorder des allègements sur la composante progressive des fonds propres. Ces allègements seront accordés quand une banque parviendra à limiter son degré d'importance systémique et, partant, à réduire les conséquences négatives d'une éventuelle insolvabilité.

► Le « swiss finish » tient compte de l'importance de la place financière

Le graphique 2 présente une vue d'ensemble des ratios de fonds propres exigés selon Bâle III et selon la proposition de la Commission d'experts de la Confédération. On y voit que les fonds propres exigés en Suisse sont nettement plus élevés qu'à l'étranger. Ce « swiss finish » a pour but de tenir compte de l'importance particulière de la place financière et des grandes banques suisses pour l'économie nationale.

Graphique 2

► La différence avec le « swiss finish » est nette

Vue d'ensemble des exigences en matière de fonds propres

Source : Message du Conseil fédéral concernant la révision de la loi sur les banques

► Les prescriptions en matière de fonds propres ont aussi un coût

Le durcissement des prescriptions en matière de fonds propres aura toutefois aussi un coût pour l'économie. Il n'est cependant pratiquement pas possible de le quantifier exactement, car on ne peut encore savoir comment les banques réagiront aux nouvelles dispositions. L'analyse d'impact de la réglementation réalisée par la Confédération ne contient par conséquent aucun calcul concret, mais se borne à des affirmations de nature qualitative. Il ne fait aucun doute que le durcissement des prescriptions fera diminuer le rendement des fonds propres et que les banques seront tentées de les compenser. Il est possible qu'une banque répercute la hausse des coûts sur les emprunteurs. Les clients pourront en partie s'adresser à d'autres banques, plus petites. Toutefois, les grandes banques suisses détiennent une part si importante du marché des crédits qu'une substitution intégrale ne sera de facto pas possible. Il est aussi possible que les banques procèdent à des réaménagements à l'intérieur de leurs bilans et qu'elles s'engagent moins fortement dans les opérations de crédit (par exemple en faveur de placements moins risqués pour respecter les dispositions en matière de fonds propres). Même si quelques effets seront de nature temporaire, les conséquences à escompter sur l'économie réelle et sur l'économie nationale seront néanmoins négatives.

► Les adaptations réglementaires prévues se situent plutôt dans la limite supérieure du raisonnable d'un point de vue économique

Des prescriptions plus sévères en matière de fonds propres comportent des avantages mais entraînent aussi des coûts. Il est par conséquent important de se demander si les avantages l'emportent sur les coûts. La Banque des règlements internationaux (BRI) s'est abondamment penchée sur cette question⁴. Elle est parvenue à la conclusion que l'avantage marginal d'une hausse supplémentaire du ratio de fonds propres est décroissant mais que le coût augmente de manière linéaire⁵. Cette constatation se fonde sur les résultats des analyses menées par différentes banques centrales selon des méthodes économiques

⁴ Cf. Banque des règlements internationaux. (2010). An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements. Bâle : auteur

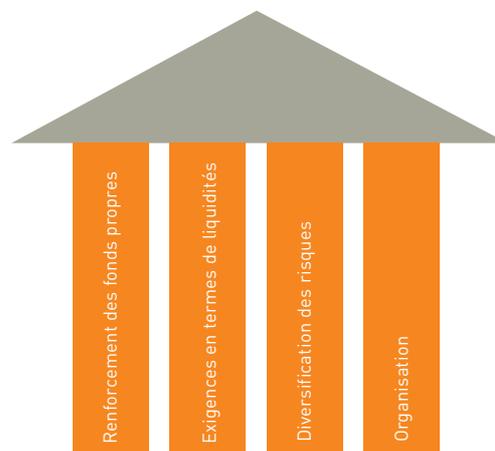
⁵ La BRI (2010) estime que chaque hausse d'un point de pourcentage des exigences en matière de fonds propres fait diminuer le PIB de 0,1 %.

courantes. Le graphique 3 présente l'effet net des prescriptions en matière de fonds propres selon l'étude de la BRI (2010)⁶. Les chiffres ne peuvent certes pas être transposés tels quels à la Suisse, car d'autres hypothèses peuvent s'appliquer (par exemple exigences en matière de liquidités, degré d'aversion au risque dans une économie, etc.). Il apparaît toutefois qu'à partir d'un certain seuil, le coût d'une élévation du ratio de fonds propres est plus élevé que le bénéfice qu'il procure (dans l'étude de la BRI, ce seuil varie entre 10 et 11 %). L'effet net peut même devenir négatif. Si l'on se réfère aux calculs de la BRI, les adaptations législatives prévues semblent se situer plutôt dans la limite supérieure du raisonnable d'un point de vue économique. Un nouveau durcissement des prescriptions n'apporterait dès lors guère les avantages supplémentaires désirés.

Graphique 3

► L'avantage d'une hausse du ratio de fonds propres s'inverse à partir d'un certain seuil.

Influence nette du ratio de fonds propres (actifs pondérés en fonction des risques) sur le produit intérieur brut



Source : economiesuisse sur la base de données de la BRI (2010)

► Problèmes de liquidités durant la crise

Des exigences plus strictes en matière de liquidités

L'effondrement du marché interbancaire fut l'un des gros problèmes de la crise financière. En temps normal, le marché interbancaire permet aux banques de s'approvisionner en liquidités. Avec la crise, chaque banque a jugé le risque de défaillance des autres établissements si élevé que le marché s'est retrouvé pratiquement paralysé. Une telle situation peut être très dangereuse tant pour la banque que pour le système bancaire dans son ensemble. Une banque à court de liquidités est menacée de faire naufrage car il ne lui est plus possible d'honorer ses engagements à court terme. Le pire n'a pu être évité que grâce aux injections massives de liquidités de la part des banques centrales.

► La FINMA a déjà durci les exigences en matière de liquidités

Sitôt après la crise, la FINMA a durci sensiblement les exigences en matière de liquidités applicables aux grandes banques. Leur but est que les établissements concernés disposent de suffisamment de liquidités en situation de crise jusqu'à ce que les mesures visant à maintenir les fonctions d'importance systémique prennent le relais. Dans le cas présent, détenir des liquidités ne signifie pas que

⁶ Nous admettons ici que les crises financières ont une influence temporaire, et non permanente, sur la capacité de croissance d'une économie. Les conséquences qualitatives seraient toutefois inchangées même dans un scénario pessimiste, car la courbe se déplacerait plus ou moins parallèlement vers le haut [voir BRI (2010)].

les banques doivent conserver de l'argent liquide, mais qu'elles doivent disposer à l'actif d'un coussin suffisamment grand de placements qui peuvent être facilement transformés en liquidités (typiquement des emprunts d'État).

▶ Aucune manque de liquidités pendant 30 jours

Le niveau des exigences en matière de liquidités sera déterminé au moyen de « stress tests ». Même dans une situation exceptionnellement difficile, la banque ne devra pas manquer de liquidités pendant au moins 30 jours. Le scénario de crise simulera d'une part une perte importante de confiance des clients et des autres banques et, d'autre part, une crise générale sur les marchés financiers. Ici aussi, les liquidités exigées sont destinées à servir de filet de sécurité : en période de crise, une banque peut passer au-dessous du seuil exigé. Quand la situation est favorable, le filet de sécurité doit à nouveau être augmenté.

▶ Les exigences en matière de liquidités ont un coût macroéconomique

Des exigences plus strictes en matière de liquidités ont également un coût pour l'économie. Selon Bâle III, les emprunts d'État sont traités de manière privilégiée dans le calcul des liquidités, ce qui incite les banques à détenir des quantités importantes d'emprunts d'État. Les liquidités détenues ne peuvent ainsi pas être investies dans des projets à long terme plus rentables. Le durcissement des prescriptions en matière de liquidités aura un effet négatif sur l'octroi de crédits aux entreprises. La détention de liquidités a aussi un coût pour la banque, car le rendement qu'elle peut en obtenir est faible. Il est possible ici aussi que la hausse des coûts soit répercutée sur les clients, ce qui aura pour effet de renchérir le crédit.

▶ La crise financière a révélé un risque important de contagion

Amélioration de la diversification des risques

La crise financière a jeté une lumière crue sur le risque élevé de contagion dû aux liens étroits entre les banques. Le risque systémique ne dépend pas seulement de la taille. Il dépend aussi du degré d'interdépendance d'une banque avec d'autres établissements. On ne dit plus dans ce cas qu'une banque est « too big to fail », mais qu'elle est « too interconnected to fail ». Les mesures de diversification des risques visent à minimiser le risque d'un effondrement du système en cas de défaillance d'une des grandes banques.

▶ Il faut réduire la concentration des créances

Concrètement, le projet prévoit d'édicter des dispositions visant à réduire la concentration des créances et à diminuer les liens de dépendance opérationnelle entre les banques d'importance systémique et les autres (de nombreuses opérations des petits établissements sont exécutées par les grandes banques, car elles seules disposent de l'infrastructure nécessaire). Dès que la loi aura été adoptée, l'ordonnance sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des négociants en valeurs mobilières (OFR) devra être adaptée en conséquence. Selon le message du Conseil fédéral (p. 39), la « concentration maximale de risques admise pour les grandes banques par rapport aux autres » sera plafonnée à un cinquième de son niveau actuel. La diminution de ces interdépendances entraînera une réduction du risque systémique et, partant, rendra une intervention de l'État moins probable.

► Les mesures d'organisation doivent permettre d'assurer la liquidation d'une grande banque

Mesures organisationnelles

Si le durcissement des prescriptions en matière de fonds propres et de liquidités et les mesures de diversification des risques agissent à titre préventif et réduisent la probabilité d'une faillite, les mesures organisationnelles doivent permettre d'assurer la liquidation d'une grande banque. Il s'agit donc de mesures curatives. Les mesures organisationnelles visent en premier lieu à instituer les conditions nécessaires pour assurer le bon déroulement des opérations en cas de mise en faillite d'une banque d'importance systémique. La garantie d'État dont bénéficient implicitement les banques d'importance systémique serait ainsi vouée à disparaître.

► Les fonctions d'importance systémique seront maintenues en cas de faillite

Pour atteindre cet objectif, il faut s'assurer que les fonctions d'importance systémique puissent être maintenues en cas de faillite. Constituent des fonctions systémiques notamment les opérations de paiement, de dépôt et de crédit. L'accès aux dépôts des clients en Suisse doit être garanti en tout temps si l'on veut éviter une crise de confiance des déposants vis-à-vis du système dans son ensemble. L'objectif ici aussi est d'éviter un effet de dominos.

► Respect du principe de subsidiarité

Le projet TBTF prévoit que les banques d'importance systémique apportent la preuve que leur organisation est suffisante et adéquate pour assurer le maintien des fonctions d'importance systémique en cas de menace d'insolvabilité. Le principe de subsidiarité doit s'appliquer strictement : les prescriptions formulées à l'égard des banques doivent être d'ordre fonctionnel, et non organisationnel. Ce pluralisme méthodologique est à maintenir. À défaut, la marge de manœuvre des établissements et du régulateur lui-même serait inutilement restreinte.

Sur le plan du contenu, la banque doit pouvoir montrer de manière crédible que les mesures qu'elle a prises permettront d'atteindre selon toute probabilité l'effet souhaité, à savoir le maintien des opérations d'importance systémique en cas de menace d'insolvabilité. Un plan concret doit exister. Une possibilité souvent évoquée est d'instituer une « bridge bank ». Le plan d'urgence devrait prévoir notamment la forme et la structure de la « bridge bank ». Il appartiendra en définitive à la FINMA d'évaluer si la preuve de la garantie du maintien des opérations a été apportée.

► Nécessité d'adapter la protection des créanciers

En adaptant sa législation, la Suisse accomplit un pas décisif pour résoudre le problème TBTF. Comme l'insolvabilité d'une banque d'importance systémique ne peut pas être exclue en dépit du durcissement des prescriptions en matière de fonds propres et de liquidités, des dispositions doivent être prises pour parer à cette éventualité. Il faut toutefois veiller à ce que les différentes dispositions en matière de protection, notamment celles visant à protéger les créanciers, n'empêchent pas la mise en œuvre de la réglementation. Le projet du Conseil fédéral en tient compte. Il en résultera certes une certaine inégalité de traitement envers les créanciers concernés, mais cette adaptation est indispensable afin de maintenir la stabilité du système financier.

Le projet doit être mis en œuvre dans son ensemble

► economiesuisse soutient le rapport de la Commission d'experts

economiesuisse continue de soutenir le rapport de la Commission d'experts de la Confédération. La Commission d'experts a travaillé sans relâche pour élaborer une solution adaptée à la Suisse. Son projet tient suffisamment compte de la complexité de la matière. Les différentes mesures sont coordonnées entre elles et apportent, ensemble, une solution au problème TBTF sans porter démesurément atteinte à l'économie et à la place financière suisse. Le système bancaire suisse y gagnera en stabilité. Le durcissement des règles aura toutefois un prix. D'abord, les banques concernées devront prendre d'importantes mesures d'adaptation. Ensuite, l'offre de crédit aura tendance à diminuer ou à renchérir. Et, enfin, la compétitivité de la place financière suisse sera touchée.

► Il est impératif de mettre en œuvre toutes les propositions

Il convient de mettre en œuvre toutes les propositions de la Commission d'experts et de renoncer à toute modification d'ordre matériel. Toute modification remettrait fondamentalement en cause le fonctionnement même de l'ensemble. Des prescriptions encore plus sévères en matière de fonds propres ou de liquidités ou des interventions directes dans le mode d'organisation des banques coûteraient cher non seulement aux banques, mais aussi à l'économie. Si le droit de timbre d'émission n'était pas supprimé, les CoCo ne pourraient pas venir compléter facilement les fonds propres en cas de crise. economiesuisse s'oppose résolument aux exigences, en l'occurrence restrictions, qui vont au-delà du train de mesures proposé par la commission d'experts. Il est également important que les banques concernées disposent d'une marge de manœuvre aussi étendue que possible pour la mise en œuvre des prescriptions en matière de fonds propres. La décision de recourir à des CoCo ou à un accroissement des fonds propres pour satisfaire les exigences doit rester dans la compétence stratégique de la banque.

► Ne pas perdre de vue les développements internationaux

Compte tenu de l'importance considérable des deux grandes banques pour la Suisse, economiesuisse appuie le « swiss finish » proposé par la Commission d'experts. Les règles prévues sont extraordinairement sévères en comparaison internationale. Pour que la place financière suisse puisse défendre sa position face à la concurrence internationale, le « swiss finish » ne doit pas être durci. À juste titre, le rapport constate qu'il faudra tenir compte des développements internationaux en matière de régulation bancaire. Pour l'heure, il est difficile d'en prévoir la portée. S'il devait apparaître que les autres pays n'exigent aucun effort supplémentaire de leurs grandes banques, le « swiss finish » s'éloignerait des hypothèses de la Commission d'experts et dépasserait les limites du supportable. Aussi est-il essentiel de conserver une certaine souplesse. Le Conseil fédéral prévoit de publier un rapport annuel pour rendre compte de l'évolution de la réglementation internationale. Il s'agit certainement d'une juste démarche, mais qui n'a de sens que si l'on en tire aussi des conséquences.

► Des dispositions d'exécution décisives au niveau de l'ordonnance

Il est juste que la loi ne définisse que les grandes lignes de la réglementation. Un grand nombre de dispositions d'exécution décisives devront ainsi être fixées au niveau de l'ordonnance. À cet égard, il importe de garantir que les textes législatifs ne s'écartent pas de la proposition de la commission d'experts et qu'ils respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

► La solidité de la législation devrait être prioritaire

La révision législative prévue est l'une des plus importantes réformes de politique économique de ces dernières années. Le calendrier du Conseil fédéral en ce qui concerne les débats au Parlement sur la réglementation TBTF est extrêmement ambitieux. Le projet devrait être adopté par les deux Chambres lors de la session d'automne 2011. Même si un traitement rapide des dossiers politiques est en principe dans l'intérêt de l'économie, il est permis de se demander à cet endroit si la solidité de la loi ne devrait pas être prioritaire compte tenu de la complexité de la matière.

Pour toute question :

rudolf.minsch@economiesuisse.ch

fabian.schnell@economiesuisse.ch

mathieu.tornare@economiesuisse.ch