

Aujourd'hui, UBS n'aurait plus à être sauvée par l'Etat

Il y a dix ans, la Confédération lançait un plan de sauvetage pour éviter la faillite d'UBS. Entre-temps, Bâle III a durci les exigences à l'égard des banques. UBS sera-t-elle plus résistante aux crises à l'avenir? *Armin Jans, Christoph Lengwiler, Marco Passardi*

Abrégé En automne 2008, la Confédération, la Banque nationale et la Commission fédérale des banques (aujourd'hui la Finma) venaient à la rescousse d'UBS pour lui éviter la banqueroute. Une des raisons de cette intervention urgente était l'insuffisance des prescriptions de Bâle II en matière de fonds propres. Le présent article montre que les règles renforcées de Bâle III sur ces fonds amélioreraient aujourd'hui la résistance d'UBS face aux crises et ne nécessiteraient pas une intervention des pouvoirs publics pour éponger les pertes accumulées de 2007 à 2009. La nouvelle réglementation annoncée officiellement à la fin de 2017 (Bâle IV) modifiera de nouveau la structure de dotation exigée en relevant la somme des actifs pondérés en fonction des risques pour les banques ayant leurs propres modèles d'évaluation des risques. Reste à savoir si, et dans quelle mesure la transposition de Bâle IV en droit suisse se traduira par un durcissement des exigences de fonds propres actuelles pour les deux banques UBS et CS.

Il y a dix ans, au début de la crise financière mondiale de 2008, la grande banque suisse UBS a dû être sauvée de la faillite par un plan de sauvetage de 44 milliards de francs. L'une des raisons de cette intervention en catastrophe était l'insuffisance des prescriptions de l'Accord de Bâle II sur les fonds propres. Ce dispositif a été renforcé avec Bâle III. UBS aurait-elle pu, selon ces nouvelles règles, surmonter les pertes cumulées de 2007-2009 grâce aux fonds propres dont elle disposait à la fin de 2017 sans avoir besoin du soutien de l'État?

La crise financière commence en 2007

Pour l'essentiel, la crise financière mondiale amorcée en 2007 peut s'expliquer par une double défaillance du marché et de l'État¹. L'échec du marché était dû au financement externe excessif de nombreuses sociétés financières, aux risques trop nombreux, aux volants de liquidité parfois très faibles et au degré d'interpénétration élevé des banques d'importance systémique.

De son côté, l'État n'avait pas suffisamment normalisé le montant et la forme des fonds propres nécessaires. Il n'existait pas de réglementation coordonnée des liquidités au niveau international et les autorités de sur-

veillance manquaient de connaissances sur les interdépendances systémiques. De plus, la problématique du «trop grosses pour faire faillite» n'était pas réglée, ce qui se traduisait implicitement par une garantie d'Etat en faveur des très grandes banques.

Fait aggravant: dans le monde entier, la politique monétaire suivait un cours très expansif, au moins depuis 2005. Le très faible niveau des taux d'intérêt stimulait la demande de crédits. Les conditions offertes et la politique de crédit pratiquée par les banques sont apparues par la suite inadaptées au risque. Aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Irlande et en Espagne, des bulles se sont ainsi formées sur les marchés immobiliers et financiers.

Au début de la crise financière mondiale, une masse d'actifs financiers internationaux, les crédits hypothécaires à haut risque («subprime»), ont dû faire l'objet de corrections de valeur qui ont entraîné de lourdes pertes pour de nombreuses banques d'importance systémique mondiale. Seuls des plans de sauvetage étatiques ont permis d'éviter l'effondrement du système. Malgré ces interventions, la crise financière a ébranlé l'économie mondiale, provoquant une contraction du commerce international et des investissements directs transfrontaliers. À la différence d'une récession «ordinaire», la tendance au redressement à long terme du produit intérieur brut (PIB) ne s'est

pas manifestée après la crise. En Suisse également, compte tenu du haut degré d'interconnexion internationale de l'économie helvétique, le taux de croissance du PIB en valeur réelle a diminué après 2008. Toutefois, contrairement à de nombreux autres pays, aucune banque helvétique n'a dû fermer définitivement ses portes ou fusionner avec un établissement sain avec l'aide de l'État.

Les normes comptables IFRS et US GAAP ont également contraint les grandes banques

Les établissements bancaires d'importance systémique selon Bâle III

L'une caractéristique essentielle de Bâle III est la distinction faite entre les banques d'importance systémique mondiale et nationale, d'une part, et les autres banques, d'autre part^a. Les banques systémiques font l'objet d'exigences différentes, par exemple au sujet des fonds propres en cas de poursuite d'activité ou en cas d'assainissement ou de liquidation. Quantitativement, les exigences de fonds propres à leur égard sont aussi nettement plus rigoureuses^b.

En Suisse, le chapitre cinquième de la loi sur les banques (LB, Art. 7-10a) donne compétence à la BNS, après avoir entendu la Finma, de déterminer «par voie de décision» quelles sont les banques d'importance systémique.


C'est le cas jusqu'ici de cinq établissements: la Banque cantonale zurichoise, le groupe Raiffeisen et PostFinance sont des banques d'importance systémique nationale, UBS et CS des banques d'importance systémique mondiale. Les dispositions «too-big-to-fail» spécialement introduites dans la loi suisse sur les banques pour les établissements d'importance systémique mondiale sont en vigueur depuis le 1^{er} mars 2012 (avec des délais transitoires jusqu'en 2019). Pour l'essentiel, elles instituent des ratios de fonds propres en cas de continuité de l'exploitation bancaire (exigences dites «going concern»). Parallèlement, toutes les banques d'importance systémique doivent disposer de fonds propres supplémentaires destinés à absorber les pertes en cas de cessation d'activité (exigences «gone concern»)^c.

a La liste des banques internationales d'importance systémique peut être consultée sur Fsb.org.

b Passardi Marco, Jans, Armin (2018), p. 185 et p. 189-191.

c Le niveau et l'ampleur des exigences «gone concern» des banques suisses d'importance systémique nationale sont actuellement en discussion. Voir Conseil fédéral (2017), p. 4854, et DFF (2018), p. 6.

¹ Jans (2017), p. 41.



UBS a nettement amélioré sa
résistance depuis la crise financière
de 2008.

suisses UBS et Credit Suisse (CS) à procéder à d'importantes réévaluations comptables, (« fair value-accounting », retour à la juste valeur), notamment sur leurs positions en obligations « subprime » américaines. De 2007 à 2009, UBS a essuyé des pertes nettement plus lourdes que CS (voir *tableau 1*). Dans un premier temps, les deux banques ont pu améliorer leur résilience grâce à un nouveau renforcement de fonds propres. Toutefois, après la faillite de Lehman Brothers, les ressources qu'UBS avait reconstituées restaient insuffisantes. En septembre 2008, ses possibilités de refinancement et la confiance du public étaient tellement réduites que la Confédération et la Banque nationale (BNS) ont dû lancer un plan de sauvetage le mois suivant. Celui-ci consistait en une recapitalisation à hauteur de 6 milliards par la Confédération et en un transfert d'actifs illiquides pour un montant de quelque 44 milliards de francs dans un fonds de stabilisation (StabFund), une « bad bank » gérée prioritairement par la BNS². La confiance fut ainsi largement restaurée. Malgré cette opération vue aujourd'hui comme une réussite et qui a rapporté à la Confédération et à la BNS un bénéfice d'environ 6 milliards, la capitalisation des deux grandes banques a fondu de près des deux tiers entre 2006 et 2012.

Du fait de la sensibilité aux crises des banques d'importance systémique et de la problématique du « too-big-to-fail », les normes internationales du dispositif réglementaire de la Banque des règlements internationaux ont été adaptées dans le cadre de Bâle III (voir *encadré*). Les nouvelles exigences édictées en matière de fonds propres doivent être entièrement mises en place jusqu'au début de 2020. La Suisse a accompagné le processus et transposé rapidement ces mesures dans son droit national³. Qu'en résulte-t-il pour UBS ?

Le cas UBS

De 2007 à 2009, UBS avait essuyé une perte correspondant à 6,5 % des actifs pondérés en fonction des risques (RWA)⁴. L'analyse ci-dessous vise à déterminer si les fonds propres effectivement disponibles à la fin de 2017 lui auraient permis d'absorber cette perte sans plan

de sauvetage public. Une approche purement hypothétique fondée sur un calcul approximatif devrait permettre de le savoir. À ce stade, deux scénarios sont envisageables :

Scénario 1 : calcul basé sur le volume de fonds propres du groupe UBS effectivement disponible à la fin 2017 et découlant des prescriptions de Bâle III, qui entreront en vigueur au début de 2020 (approche « par transparence »)⁵.

Scénario 2 : calcul basé sur les fonds propres effectifs du groupe UBS au 31 décembre 2017. À la différence du scénario 1, les actifs pondérés par le risque se calculent sur

la base des décisions du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (BCBS) prises en décembre 2017 (« Bâle IV »)⁶. Le ratio CET1 devant être atteint à la date cible de 2027 diminue ainsi de 3,2 points et le ratio du capital réglementaire total de 4,1 points⁷.

Selon le scénario 1, les fonds propres de base durs effectivement disponibles (CET1) correspondaient à 13,8 % des actifs RWA à la fin de 2017. Les pertes enregistrées de 2007 à 2009 s'élevaient à 6,5 % des RWA (voir *tableau 2*)⁸. Après prise en compte de ces pertes,

5 Pertes UBS sans recapitalisation selon l'approche « par transparence » (soit selon les règles du 31 décembre 2019). Source de données pour le scénario 1 : UBS, 31 décembre 2017 Pillar 3 report. UBS Group and significant regulated subsidiaries and sub-groups, eligible loss-absorbing capacity, p. 87, en ligne sur ubs.com.

6 Pour UBS, on part d'une progression des RWA de 30,6 %, compte tenu d'une densité de risque de 35 %. Voir BNS (2017). Toutes les autres règles (notamment celles du « vernis suisse ») restent inchangées.

7 Le recul de CET1 se situe entre 1,8 points, selon l'estimation de Citibank et 4,2 points selon celle de Morgan Stanley. Voir Finanz und Wirtschaft, 9 décembre 2017, p. 8-9.

8 CSF (FSB) (2015).

Tableau 1. Bénéfices et capitalisation boursière d'UBS et de CS (2006–2012), en milliards de francs

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Groupe UBS							
Bénéfice net*	12,3	-5,2	-21,3	-2,7	7,5	4,2	-2,5
Fonds propres*	49,7	36,9	32,5	41,0	46,8	53,4	45,9
Capitalisation boursière	154,0	109,0	44,0	57,0	59,0	43,0	55,0
Groupe Credit-Suisse							
Bénéfice net*	11,3	7,8	-8,2	6,7	5,1	2,0	1,3
Fonds propres*	58,9	43,2	32,3	37,5	33,3	33,7	35,5
Capitalisation boursière	91,0	76,0	34,0	61,0	44,0	27,0	29,0

*Attribuable aux actionnaires

JANS (2018), P. 47, LA VIE ÉCONOMIQUE

Tableau 2. Les fonds propres d'UBS (2017) et ses pertes (2007–2009), en % des actifs pondérés en fonction des risques (RWA)

	Scénario 1 (date cible 2020)	Scénario 2 (date cible 2027)
Fonds propres de base durs (CET1)	13,8	10,6
Capital d'absorption de pertes -AP-Tier1 à seuil déclencheur élevé (7% RWA)	2,9	2,2
Capital AP Tier1 à seuil déclencheur bas (5,125% RWA)	1,0	0,8
Total des fonds propres globaux	17,7	13,6
Pertes 2007–2009		
Fonds propres de base durs CET1 moins pertes 2007–2009	7,3	4,1
Valeur cible fonds propres de base durs (CET1)	10,0	10,0
Manque par rapport aux fonds propres de base durs CET1 (à 10%)	2,7	5,9
Seuil déclencheur ratio CET1 (capital AP Tier 1)	7,0	7,0
Fonds propres de base durs (CET1), y compris capital AP Tier1 transformé à seuil déclencheur élevé	7,3	6,3
Fonds propres globaux moins pertes		
Valeur cible capital total	14,3	14,3
Manque par rapport aux fonds globaux propres (à 14,3%)	3,1	7,2
Fonds propres globaux minimaux (volants non inclus)	8,0	8,0
Manque par rapport aux fonds propres globaux selon l'OFB (à 8%)	0	0,8
Densité de risque (RWA en % de l'engagement total)	26,8	35,0

CALCULS DES AUTEURS / LA VIE ÉCONOMIQUE

2 Jans/Passardi (2012), p. 501. Le fonds de stabilisation entièrement géré par la BNS a obligé celle-ci à établir un compte annuel consolidé où apparaissent aussi les chiffres de la « bad bank ».

3 Pour une description détaillée de la réglementation en matière de fonds propres, voir Passardi/Jans (2017), p. 177–200.

4 Les actifs inscrits au bilan sont pondérés ici par un coefficient de risque spécifique. Les positions d'une banque peuvent en effet présenter divers profils de risques exigeant chacun un capital de couverture variable.

le ratio CET1 tombe à 7,3% (13,8 - 6,5%). Fin 2017, UBS disposait d'emprunts «Additional Tier1» d'absorption des pertes à seuil de déclenchement élevé, de 7% CET1, pour un volume de 2,9% des RWA. Si la banque tombe au-dessous de ce seuil («trigger»), de tels emprunts sont automatiquement transformés en capital propre. Après couverture des pertes, le ratio CET1 n'étant pas passé au-dessous de 7%, ce seuil est donc respecté et les emprunts (en application des prescriptions de Bâle III) ne doivent pas être transformés en capital propre.

Dans le scénario 2, le ratio CET1 tombe à 4,1% (10,6-6,5%) après déduction des pertes. Il faut donc convertir en fonds propres de base durs les emprunts «Additional Tier1» d'absorption des pertes à seuil élevé prévus à cet effet, les créanciers doivent renoncer à leurs créances d'intérêt et deviennent des actionnaires de la banque. Suite à cette mesure, le noyau dur des fonds propres s'élève à 6,3% des RWA (4,1% plus 2,2%).

Dans les deux scénarios, les ratios cibles exigés de 10% pour le noyau dur des fonds propres CET1 et de 14,3% pour les fonds propres globaux ne sont donc pas atteints. Le ratio minimum de 8% pour les fonds propres globaux ne serait respecté que dans le scénario 1. Ces objectifs ne devant être atteints qu'en 2020 dans le scénario 1 et en 2027 dans le scénario 2, UBS devrait dans l'intervalle indiquer à la Finma par quelles mesures et dans quel délai elle peut y parvenir. Les solutions envisageables seraient, par exemple, une augmentation de capital, la conservation des bénéficiaires (réduction, voire suppression des dividendes) ou l'adaptation de la politique de rémunération.

Entre 2015 et 2017, UBS a accumulé environ 10,8 milliards de francs de bénéfices⁹. Cela correspond à quelque 4,5% des RWA. Grâce aux deux tiers environ de ce surplus de recettes, UBS pourrait, dans le scénario 1, combler son insuffisance de fonds propres de 3,1% jusqu'en 2020. Dans le scénario 2, en revanche, même la poursuite intégrale des bénéfices sur trois ans ne suffirait pas. Dans ce scénario, toutefois, l'année cible est 2027.

En pareil cas, UBS devrait proposer à la Finma un délai pour atteindre l'objectif. Si ce délai ne lui permet pas de toucher au but, la Finma peut ordonner des mesures de protection. Dans les deux scénarios, le point de non viabilité de 5,125%¹⁰, qui déclenche une liquidation ordonnée de la banque, ne serait pas atteint.

Il serait risqué d'assouplir les exigences de fonds propres

Selon nos calculs, UBS était donc, à la fin de 2017, dans une situation de résistance aux crises nettement plus solide qu'en octobre 2008. Si elle avait eu les fonds propres dont elle disposait en décembre 2017, elle aurait pu, cette année-là, poursuivre son activité sans l'aide de l'État. Il lui aurait toutefois fallu remonter ses fonds au niveau cible prescrit dans le délai convenu.

Notons tout de même que les décisions du BCBS de décembre 2017 concernant les nouvelles méthodes de calcul de la part RWA («Bâle IV») doivent d'abord être transposées en droit suisse pour avoir force de loi. Dans le scénario 2, l'hypothèse retenue est que les actuelles exigences de fonds propres, typiques de la «touche suisse», puisqu'elles vont au-delà des prescriptions internationales selon Bâle III, restent inchangées en ce qui concerne le ratio de fonds propres de base durs et la part de capital non pondéré. Il faut néanmoins s'attendre à ce que les deux grandes banques demandent l'assouplissement de cette fameuse «touche suisse». Si elles y parvenaient, l'insuffisance de fonds propres du scénario 2 se réduirait en conséquence.

Il faut, toutefois, faire attention. Le poids des deux grandes banques dans l'économie nationale étant très important, l'exposition au risque reste forte. En 2016, leur bilan consolidé total correspondait à 270% du produit intérieur brut de la Suisse. Assouplir la «touche suisse» serait donc contre-indiqué. Par ailleurs, le débat devrait se baser sur des données correctement traitées, qui rendent compte des variations de la part RWA calculée en fonction des différentes approches. Nous ne sommes malheureu-

sement pas en mesure d'effectuer de tels calculs, les données nécessaires n'étant pas accessibles au public.



Armin Jans

Professeur émérite d'économie politique, School of Management & Law, ZHAW Winterthur



Christoph Lengwiler

Professeur de banque et de finance de l'Institut pour les services financiers de Zoug (IFZ), Haute école de Lucerne



Marco Passardi

Professeur de comptabilité, Institut pour les services financiers de Zoug (IFZ), Haute école de Lucerne, et chargé de cours aux universités de Zurich et de Neuchâtel

Bibliographie

BCBS, Bâle III: *Finalising post-crisis reforms*, Bâle, 2017.
Conseil fédéral, *Rapport du Conseil fédéral sur les banques d'importance systémique (Examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques)*, 28 juin 2017.
DFF, *Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur les fonds propres (capital gone concern, déduction des participations et autres adaptations)*, 23 février 2018
European Banking Authority, *Cumulative Impact Assessment of the Basel Reform Package*, Londres, 2016.
Historical Losses and Recapitalisation Needs, *Findings Report*, 9 novembre 2015, table A1, p. 23; UBS: Figure 1-2, p. 8.

Jans Armin, «Einführung», dans Jans Armin, Lengwiler Christoph et Passardi Marco, *Krisenfeste Schweizer Banken?*, Zurich, 2018, pp. 27-56.
Jans Armin et Passardi Marco, «Hätte die UBS 2008 unter Basel III kein Rettungspaket benötigt», *L'expert-comptable suisse*, 8/2012, pp. 498-503.
Jans Armin et Passardi Marco, *Regulierungskritik*, dans Jans Armin, Lengwiler Christoph et Passardi Marco, *Krisenfeste Schweizer Banken?*, Zurich, 2018, pp. 669-710.
Passardi Marco et Jans Armin, «Eigenmittelvorschriften», dans Jans Armin, Lengwiler Christoph et Passardi Marco, *Krisenfeste Schweizer Banken?*, Zurich, 2018, pp. 177-200.

PricewaterhouseCoopers, *Basel IV: «Big bang» oder «the endgame of Basel III»: BCBS veröffentlicht die finale Reform der Risk Weighted Assets (RWA)*.
Scheffler Falk et Buchs Arno, «Problematik der Risk-Weighted Assets», dans Jans Armin, Lengwiler Christoph et Passardi Marco, *Krisenfeste Schweizer Banken?*, Zurich, 2018, pp. 201-230.
Banque nationale suisse, *Rapport sur la stabilité financière 2017*, 2017.

⁹ Résultat du groupe attribuable aux actionnaires, après impôts.

¹⁰ Art. 132, al. 4 OFR