

«Too big to fail»: les enjeux pour la Suisse

Les deux grandes banques jouent un rôle important pour la place financière suisse. Elles sont si cruciales pour la stabilité financière que l'État ne peut se permettre de les laisser disparaître en cas de crise. Ces banques bénéficient dès lors d'une garantie implicite de l'État. Elles sont trop grandes pour être mises en faillite («too big to fail», TBTF). Or, comme l'a démontré la récente crise financière, cette «garantie» comporte des risques considérables pour le contribuable. C'est pourquoi la Suisse doit se doter d'un train de mesures efficaces pour limiter ces risques. Leur mise en œuvre constitue un enjeu de taille.



Avec le train de mesures prévu, la Suisse joue un rôle de pionnier au niveau mondial. Ce cadre réglementaire, particulièrement axé sur la stabilité, tient compte de la grande importance de la place financière suisse et des risques systémiques propres à certaines banques.

Photo: Keystone

Deux banques de première importance

Les grandes banques – Credit Suisse et UBS – sont des acteurs majeurs de la place financière suisse et jouent aussi un rôle important au niveau international. Elles détiennent à elles seules un tiers environ du marché domestique des crédits et des dépôts et sont essentielles pour le trafic des paiements dans le pays ainsi qu'avec l'étranger. Au plan international, les deux banques sont, par exemple,

leaders dans la gestion de fortune. Elles assument donc des fonctions importantes dans le système financier d'autres États.

La taille des grandes banques est particulièrement prononcée en Suisse par rapport aux indicateurs économiques du pays. Avant la crise, la somme de leurs bilans dépassait de 4,5 fois environ le produit intérieur brut. Il était même 40 fois supérieur aux recettes de la Confédération. Même si ces rapports sont passés à 2,5 et 21 à la fin 2009¹, ils demeurent impressionnants et illustrent la taille de ces banques au regard de l'économie suisse.

Cette démesure souvent mentionnée ne décrit, pourtant, pas intégralement le problème TBTF. Il faut d'abord savoir si la défaillance d'une banque menacerait la stabilité du système financier et, par conséquent, l'économie réelle. La taille de la banque est donc un indice de son importance systémique, mais tant que les conséquences d'une insolvabilité peuvent être compensées par un plan d'urgence approprié, elle ne constitue pas un risque en elle-même.



Michael Ambühl
Secrétaire d'État,
secrétariat d'État aux
questions financières
internationales SFI,
Berne



Ulf Lewrick
Suppléant du chef de la
section Finance interna-
tionale et stabilité finan-
cière, secrétariat d'État
aux questions financières
internationales SFI, Berne

À partir de quand une banque est-elle d'importance systémique?

La commission d'experts instituée par le Conseil fédéral en vue d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale² (ci-après «commission d'experts») a défini deux conditions: la banque³ fournit des prestations dont *l'économie ne peut se passer et qu'aucun autre acteur du marché n'est en mesure de remplacer à brève échéance*. Or les prestations bancaires, notamment dans le domaine des affaires domestiques de crédit et de dépôt ainsi que dans le trafic des paiements, peuvent être considérées comme indispensables pour l'économie suisse. Elles sont particulièrement difficiles à remplacer si la banque détient une part de marché importante ou est fortement impliquée dans le fonctionnement d'autres agents économiques.

Donner à une banque une importance systémique est difficile dans l'absolu. Tandis que les deux grands établissements cités sont clairement dans ce cas en raison de leur importance fondamentale dans l'économie nationale, d'autres banques suisses exercent également des fonctions systémiques et détiennent des parts de marché significatives, tout au moins au niveau régional. En outre, l'importance systémique est fonction du contexte. En cas de crise – autrement dit lorsque de nombreux opérateurs économiques sont déjà désorientés – même de petites banques peuvent présenter des risques systémiques. Leur défaillance peut, en effet, déclencher la panique sur le marché. Dans ce contexte, la question de l'importance systémique d'une banque doit constamment être analysée par les autorités de surveillance.

Une banque d'importance systémique n'est pas forcément trop grande pour être mise en faillite en théorie, mais elle l'est dans la réalité actuelle. Ce n'est que si le maintien des fonctions d'importance systémique peut être garanti en cas de crise que l'État est libéré de l'obligation implicite de soutenir l'établissement financier. Or, le maintien de ces fonctions n'est pas garanti actuellement pour les grandes banques suisses ni d'ailleurs pour la plupart de leurs concurrents internationaux. Cette appréciation est autant valable aujourd'hui qu'au moment du soutien apporté à l'UBS en 2008. Le pouvoir législatif, la Confédération et les autorités de surveillance se trouvent donc devant un défi qui consiste à élaborer un dispositif afin de libérer l'État de son obligation de soutenir une banque. Cela est également dans l'intérêt des marchés financiers, puisque la garantie gratuite de l'État fausse la concurrence.

Le train de mesures suisse

Deux approches fondamentales permettent de limiter sensiblement les risques inhérents aux banques d'importance systémique:

1. Les mesures à prendre doivent garantir le maintien des fonctions d'importance systémique de la banque sans que l'État soit obligé d'intervenir en cas de défaillance. Cette démarche suffirait en principe à résoudre le problème TBTF, puisque l'État serait libéré de sa responsabilité involontaire.
2. Comme le déroulement de la prochaine crise reste incertain, on ne peut en aucune façon garantir que ces mesures seront pleinement efficaces en cas de besoin. Le dispositif adopté aura, dès lors, pour premier rôle d'atténuer la probabilité de défaillance d'une banque d'importance systémique. Il incombe au législateur de déterminer – et le cas échéant aux autorités de surveillance de préciser – quel risque de défaillance peut être considéré comme acceptable. Cette appréciation est, cependant, grevée d'une grande incertitude. Les données empiriques historiques et les simulations modélisées peuvent aider à recenser les risques, mais elles ne permettent pas de prédire l'évolution de la prochaine crise.

En combinant les deux approches en un train de mesures harmonisées, l'on peut compléter les diverses dispositions pour en faire un cadre réglementaire efficace. Le 30 septembre 2010, la commission d'experts a présenté un rapport final, sur lequel se base le train de mesures. Le 13 octobre 2010, le Conseil fédéral, après avoir évalué les propositions et les avoir approuvées, a chargé le Département fédéral des finances d'élaborer un projet destiné à la consultation d'ici le début de l'année 2011⁴.

Ce projet s'inspirera des propositions de la commission d'experts, qui prévoient de renforcer les exigences pour les banques d'importance systémique dans les domaines de l'organisation, des fonds propres, des liquidités et de la répartition des risques. Il faudra, cependant, tenir compte des nouvelles propositions formulées au niveau international en matière de régulation. Les mesures organisationnelles et le concept concernant les fonds propres prévu dans le train de mesures sont brièvement commentés ci-après. Ces deux éléments novateurs sont les plus intéressants sur le plan conceptuel.

Mesures organisationnelles – Plans d'urgence

Au cœur des mesures organisationnelles se trouvent les plans d'urgence que les ban-

1 Source: AFF, BNS et Seco.

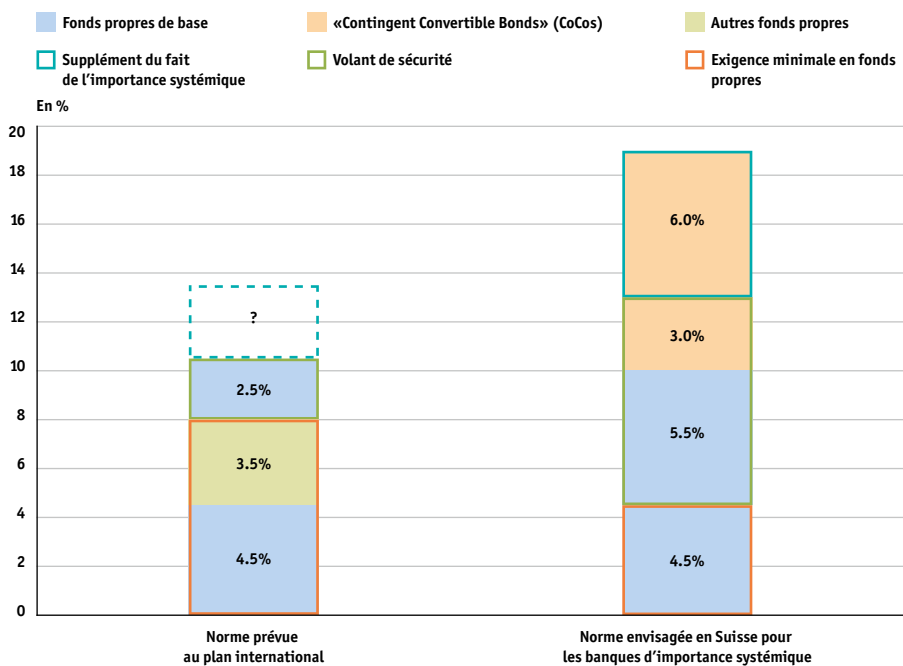
2 Communiqué de presse du Conseil fédéral du 4 novembre 2009.

3 Sur la base de son analyse, la commission d'experts restreint la problématique TBTF en Suisse au secteur bancaire. Nous renonçons donc à considérer d'autres domaines du secteur financier ou de l'économie réelle.

4 Communiqué de presse du Conseil fédéral du 13 octobre 2010.

Graphique 1

Exigences concernant les fonds propres en % des actifs pondérés en fonction des risques



Source: SFI / La Vie économique

ques d'importance systémique sont chargées d'élaborer. Les banques doivent ainsi prouver qu'elles sont en mesure de garantir le maintien des fonctions d'importance systémique sans soutien de l'État en cas de crise. Pour cela, il faut s'assurer que ces fonctions puissent être dissociées de la banque et transférées dans une entité juridique autonome. Pour atteindre ce but, la banque devra, en règle générale, adapter son organisation actuelle.

Économiquement parlant, il est judicieux de confier l'élaboration du plan d'urgence à la banque. Cette dernière peut, ainsi, développer une solution répondant à ses exigences spécifiques. En outre, toute intervention dans la structure organisationnelle restreint considérablement l'activité économique et devrait donc se limiter au minimum.

Les directives devraient, cependant, fixer des exigences claires en matière de plans d'urgence et toujours être évaluées sous l'angle de l'applicabilité en cas de crise. En particulier, il faut suffisamment séparer les structures organisationnelles de la banque pour que les fonctions d'importance systémique puissent être dissociées. Cela implique une certaine standardisation des processus commerciaux et la saisie complète des créances et des engagements envers toutes les contreparties. Le plan d'urgence doit pouvoir résister à une faillite en garantissant l'égalité de traitement entre les créanciers de la banque et ceux de l'entité juridique autonome exerçant les fonctions d'importance systémique. Le moment

opportun et le temps requis pour mettre en œuvre les mesures d'urgence doivent être clairement présentés. Enfin, le plan d'urgence doit garantir qu'au moment de la mise en œuvre, les fonds nécessaires seront disponibles pour capitaliser l'entité juridique autonome, absorber les pertes enregistrées durant la phase de mise en œuvre et assurer une liquidation en règle de la banque.

Fonds propres

Pour que ce capital soit disponible en temps de crise, il faut fixer des exigences appropriées concernant les fonds propres. Actuellement, trois composantes sont prévues (voir *graphique 1*). La première (exigence minimale) correspond au minimum réglementaire sur le plan international et doit être couverte par les fonds propres de qualité supérieure («common equity»).

La deuxième composante consiste en un volant dit de sécurité permettant d'absorber un supplément de pertes. Pour les grandes banques suisses, ce volant devrait être nettement plus élevé que le prévoient les normes internationales, afin de contribuer à la stabilité particulière de la place financière suisse. Pour compenser d'éventuels inconvénients concurrentiels, les grandes banques peuvent détenir une partie du volant de sécurité sous forme d'emprunts à conversion obligatoire sous certaines conditions («contingent convertible bonds», CoCos). Ces emprunts prévoient la conversion des capitaux de tiers en fonds propres si la banque a utilisé de grandes parties de son volant de sécurité et que le ratio de fonds propres de base («common equity ratio») tombe au-dessous d'un seuil critique. Ce nouvel instrument de capital fait automatiquement participer les créanciers d'emprunts à la stabilité de la banque. Parallèlement, l'on peut s'attendre à ce que ces instruments coûtent moins chers à la banque que la mise en place de fonds propres de base, puisqu'il est, par exemple, possible de déduire les charges d'intérêts des impôts.

Un supplément auquel doivent satisfaire les établissements d'importance systémique complète le concept des fonds propres (troisième composante). Les exigences augmentent progressivement au fur et à mesure que l'importance systémique de la banque – qui se mesure au total du bilan et à la part détenue dans les marchés d'importance systémique – s'accroît. Ce volet engage les banques à limiter leurs risques sans qu'il soit nécessaire de restreindre explicitement leur taille. Ce supplément permet d'avoir sous la main les fonds requis lors du déclenchement des plans d'urgence en cas de crise. Ici aussi, l'utilisation de CoCos est prévue: si le ratio de fonds propres de base de la banque est tout juste

5 Dans le *graphique 1*, le supplément proposé par la commission d'experts a été calculé en fonction de l'importance systémique actuelle des deux grandes banques.

6 Le seuil du ratio de fonds propres de base déclenchant une conversion est donc différent pour les CoCos du volant de sécurité ou ceux qui composent le supplément.

supérieur au minimum requis, des fonds propres supplémentaires seront automatiquement injectés pour assurer la mise en œuvre du plan d'urgence⁶.

La mise en œuvre du train de mesures

À première vue, la mise en œuvre du train de mesures semble simple. La commission d'experts a élaboré une proposition de base matérielle qui a pu être approuvée à l'unanimité – autrement dit avec le consentement des grandes banques. À y voir de plus près, l'on constate que la présence d'une multitude d'interfaces oblige à harmoniser intensivement les mesures entre elles. L'objectif fixé – à savoir l'élaboration d'un projet destiné à la consultation d'ici à fin 2011 – oblige donc à relever de nombreux défis.

L'un d'entre eux consiste à mettre sur pied le marché des CoCos, un élément central du train de mesures. Ce type d'emprunt permet à la Suisse d'innover, ce qui implique à la fois des chances et des risques. D'une part, les grandes banques suisses peuvent profiter d'être parmi les premières à émettre ces instruments. Elles peuvent éventuellement conquérir un nouveau créneau du marché et faire face à une forte demande. En outre, elles rassembleront, avant la concurrence internationale, des expériences importantes lors de l'émission. D'autre part, on peut craindre que les CoCos ne réussissent pas à s'imposer comme norme au niveau international. En cas de faible demande, il pourrait s'avérer qu'ils ne puissent être placés que s'ils dégagent un rendement élevé.

La mise en œuvre du train de mesures doit prendre les deux scénarios en considération. Du point de vue réglementaire, les emprunts devraient, dans l'idéal, être émis en Suisse pour être soumis au droit fédéral. C'est la seule façon de garantir qu'une conversion ordonnée par l'autorité de surveillance ne puisse être bloquée par des recours à l'étranger. Par conséquent, il faut analyser la possibilité de supprimer les entraves fiscales existantes en Suisse, telles que le droit d'émission et l'impôt anticipé. En outre, il importe de prévoir des délais transitoires suffisants pour permettre une mise en place ordonnée des CoCos. Si malgré tout, ces derniers ne parviennent pas à s'imposer, il conviendra d'imposer une limitation des risques systémiques. Dans ce cas, il faudrait prévoir d'augmenter les fonds propres par du capital propre de qualité supérieure et de renforcer les exigences concernant les plans d'urgence.

À l'échelon international, les travaux du *Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)* et du *Conseil de stabilité financière (CSF)*, no-

tamment, sont déterminants pour la régulation des banques d'importance systémique. Le CBCB révisé actuellement les exigences internationales concernant les fonds propres («Bâle III») et déterminera comment calculer à l'avenir les actifs pondérés en fonction des risques. Les ratios de fonds propres exigés par les banques correspondent au quotient des fonds propres divisé par ces actifs. Comme il faut s'attendre à des modifications considérables de cette base de calcul, les exigences suisses concernant les fonds propres doivent être assez flexibles pour qu'il soit possible de réagir à des résultats inattendus lors de négociations au sein du CBCB.

En parallèle, le CSF a émis des recommandations concernant la structure de la régulation des banques d'importance systémique aux plans national et international. Le train de mesures prévu par la Suisse tient compte de ces recommandations et est déjà très avancé par rapport à l'étranger. Le CSF conseille en outre d'intensifier la collaboration transfrontière des autorités de surveillance. L'objectif fixé est de développer des plans d'urgence internationaux harmonisés en vue de stabiliser ou de liquider les banques d'importance systémique actives dans le monde entier. Cette dimension internationale reflète l'activité globale des grandes banques suisses. Elle accroît, toutefois, considérablement la complexité des plans d'urgence à élaborer. En outre, elle exige d'examiner régulièrement le droit suisse des faillites pour assurer une coordination sans problèmes avec l'étranger. Si l'harmonisation internationale facilitait une éventuelle procédure d'assainissement ou de liquidation des grandes banques suisses, il faudrait assouplir les exigences concernant les fonds propres. Ces aspects doivent figurer dans la nouvelle réglementation.

Conclusion

Avec le train de mesures prévu, la Suisse joue un rôle de pionnier au niveau mondial. Sa volonté d'innover reflète l'importance des risques que présentent les établissements TBTF dans le secteur bancaire. Au niveau matériel, le train de mesures est également efficace et va probablement plus loin que celui de la plupart des autres États. Ce cadre réglementaire, particulièrement axé sur la stabilité, tient compte de l'importance et des caractéristiques de la place financière suisse. ■