



Documentation de base

Date 20.04.2011

Le Conseil fédéral adopte le message sur le renforcement de la stabilité du secteur financier (*too big to fail*)

Définition

On entend par banques d'importance systémique les banques, groupes financiers et conglomérats financiers à dominante bancaire dont la défaillance porterait gravement atteinte à l'économie et au système financier suisses (art. 7, al. 1, projet LB).

Fonds propres

En ce qui concerne les fonds propres, le projet présente un concept global assorti de propositions concrètes. Le noyau dur du projet est constitué de trois composantes de fonds propres destinées à renforcer la responsabilité des banques d'importance systémique:

- L'exigence minimale doit au moins être remplie pour respecter les conditions d'autorisation de la marche ordinaire des affaires.
- Le volant de sécurité permet aux banques d'absorber des pertes sans passer sous le niveau de l'exigence minimale et sans devoir suspendre la marche ordinaire des affaires.
- La composante progressive vise à garantir que les banques dont l'importance systémique s'accroît augmentent aussi leur capitalisation, de manière à disposer de la marge de manœuvre financière nécessaire pour surmonter les crises en appliquant un plan d'urgence préparé à l'avance.

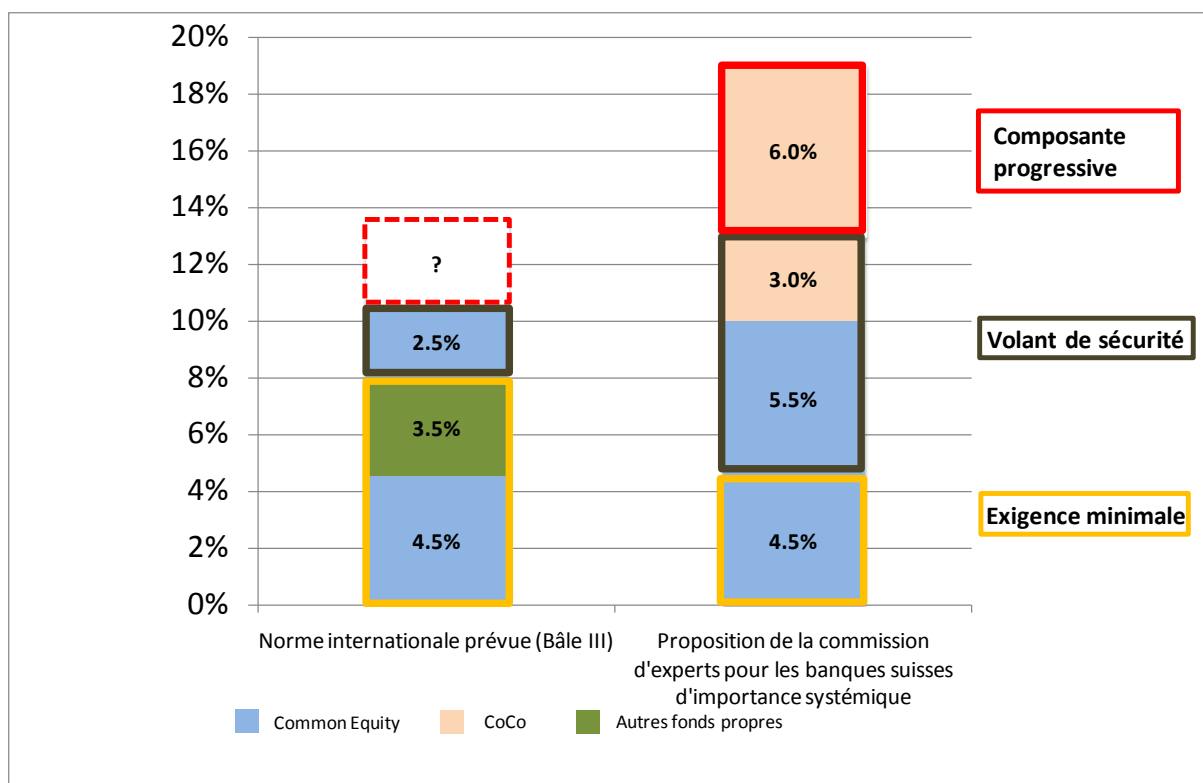
Ce concept s'applique tant au ratio de fonds propres pondéré en fonction des risques qu'au ratio minimal entre fonds propres et total du bilan (*leverage ratio*). Les banques sont en outre incitées à réduire leurs risques afin de diminuer ces exigences en matière de fonds propres.

CoCo

Les CoCo sont des obligations d'emprunt qui doivent être converties en fonds propres, ou amorties, lorsqu'un événement déterminé se produit (*trigger*). Les CoCo sont un élément essentiel du renforcement des fonds propres de ces banques. Ils présentent des avantages en matière de stabilité: plus le risque pris par la banque est important, plus la prime de risque demandée par les investisseurs en CoCo sera élevée. Ce mécanisme incite les banques qui émettent des CoCo à réduire leurs risques. Par ailleurs, les CoCo présentent un autre atout: considérés comme des fonds de tiers, ils s'avèrent fiscalement plus avantageux que les fonds propres pour les banques.

On peut distinguer deux types de CoCo. D'une part, les CoCo présentant un seuil de conversion (*trigger*) de 7 % des actifs pondérés en fonction des risques et servant de volant de capital supplémentaire. D'autre part, les CoCo avec un seuil de conversion de 5 % des actifs pondérés en fonction des risques et destinés, en cas de menace d'insolvabilité, à assurer la réserve de capital nécessaire pour financer le maintien des fonctions d'importance systémique. Compte tenu de l'importance systémique actuelle des deux grandes banques suisses, cette composante dite progressive des fonds propres est pour chacune de 24 milliards de francs.

Prescriptions concernant les fonds propres des banques d'importance systémique



Bâle III

«Bâle III» est le nom donné à un programme de réformes élaboré par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) pour renforcer la réglementation du secteur bancaire. Remplaçant les normes internationales actuellement en vigueur (Bâle II), les nouvelles règles seront introduites en Suisse comme dans les autres pays à partir de 2013. Elles seront graduellement mises en œuvre jusqu'en 2019. Elles définissent notamment des exigences en matière de fonds propres et de liquidités. Désormais, les fonds propres de base (*common equity tier 1*) d'une banque devront atteindre 4,5 % (actuellement 2 %) des actifs pondérés en fonction des risques. Le niveau exigé pour l'ensemble des fonds propres entrant en considération (*tier 1* et *tier 2*) reste quant à lui fixé à 8 % des actifs pondérés en fonction des risques. Mais les banques devront désormais détenir des fonds propres de base dits de haute qualité à hauteur de 2,5 % des actifs pondérés en fonction des risques, sauf en période de crise, où elles pourront provisoirement déroger à ce seuil.

Lors de leur sommet de Séoul en 2010, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres du G20 ont confirmé leur intention de mettre en œuvre l'ensemble des nouvelles règles prévues par Bâle III dans les délais impartis. Les banques d'importance systémique (*Systemically important financial institutions* ou *SIFI*) doivent satisfaire non seulement à ces dernières, mais également à d'autres exigences concernant leur dotation en fonds propres ou leur capacité à être liquidées. Le Conseil de stabilité financière (CSF) élaborera d'ici fin 2011 des recommandations prévoyant notamment pour les *SIFI* exerçant leur activité au

niveau mondial un supplément de fonds propres, dont le montant dépendra du degré d'importance systémique de la banque concernée.

Mesures d'accompagnement fiscales

En temps de crise, la conversion des CoCo doit pouvoir se faire sans entraves, de façon que cet instrument puisse déployer toute son efficacité. C'est pourquoi il convient d'améliorer les conditions-cadres fiscales du marché suisse des obligations, en particulier pour les CoCo, de manière à pouvoir en assurer l'émission en Suisse à des conditions concurrentielles sur le plan international. Au-delà de la réduction des risques juridiques, des raisons d'ordre économique plaident pour l'émission des CoCo selon le droit suisse.

Concrètement, le projet propose deux mesures fiscales:

- la suppression du droit de timbre d'émission sur les obligations et sur les papiers monétaires;
- l'exonération du droit de timbre d'émission sur les droits de participation résultant de la conversion de CoCo.

La troisième mesure présentée dans le projet mis en consultation, à savoir le passage du principe du débiteur au principe de l'agent payeur en matière d'impôt anticipé sur les rendements des obligations et des papiers monétaires, fera l'objet d'un message séparé. Les travaux en la matière commenceront au plus tard en septembre 2011, après l'examen des questions techniques encore en suspens, et conduiront à l'élaboration d'un message concernant la dynamisation du marché suisse des capitaux.

Le Conseil fédéral conserve l'ensemble des mesures fiscales proposées dans le projet mis en consultation. Il tient toutefois compte des critiques exprimées par les participants à la consultation concernant l'aménagement et la mise en œuvre des mesures relatives à l'impôt anticipé et subdivise les mesures fiscales en deux projets séparés.

Indépendamment de cette subdivision des projets, le Conseil fédéral envisage de mettre en vigueur les mesures concernant l'impôt anticipé une année après les mesures concernant les droits de timbre. Cet échelonnement permet aux agents payeurs concernés par les modifications en matière d'impôt anticipé de disposer de délais appropriés pour appliquer les nouvelles dispositions sans compromettre l'atteinte des objectifs.

Les trois mesures fiscales contribuent à renforcer l'attrait du marché suisse des CoCo et des capitaux.

Liquidités

Les exigences en matière de liquidités garantissent que les banques d'importance systémique disposent, en temps de crise, de liquidités suffisantes durant une période appropriée, c'est-à-dire jusqu'à ce que les mesures prises pour assurer le maintien des fonctions bancaires d'importance systémique prennent effet. L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et les grandes banques ont convenu d'un nouveau régime des liquidités – entré en vigueur le 30 juin 2010 –, car la capacité de résistance des grandes banques dépend non seulement de leurs fonds propres, mais encore d'une dotation adéquate en liquidités. Les exigences quantitatives relatives aux liquidités à l'échelon du groupe se fondent sur le calcul du manque de liquidités qu'une banque d'importance systémique présenterait dans une situation exceptionnellement difficile (scénario de crise sérieuse). Les liquidités ne devraient pas manquer pendant 30 jours au moins. La FINMA définit en outre des principes de gestion et de surveillance du risque de liquidité.

Répartition des risques

Les mesures relatives à la répartition des risques visent principalement à réduire les interdépendances au sein du secteur bancaire, en particulier la dépendance des banques

ordinaires à l'égard des banques d'importance systémique. Une révision de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) a pris effet le 1^{er} janvier 2011. Celle-ci prévoit la répartition des risques ainsi que l'application des premières prescriptions de renforcement de la dotation en fonds propres adoptées par le Comité de Bâle suite à la crise financière et économique, dont le but est de couvrir les risques de marché et les titrisations.

Structure organisationnelle

Les mesures organisationnelles visent à garantir le maintien des fonctions d'importance systémique (notamment les opérations de paiement, de dépôt et de crédit) en cas d'insolvabilité d'une banque d'importance systémique. Cependant, étant donné que ces mesures portent gravement atteinte à la liberté économique et à la garantie de la propriété, il y a lieu d'appliquer le principe de subsidiarité. Il incombe donc à chaque banque d'importance systémique de s'organiser de manière à pouvoir garantir le maintien de ses fonctions d'importance systémique. Le Conseil fédéral définira dans une ordonnance les exigences particulières que doivent satisfaire les banques d'importance systémique. Celles-ci doivent prouver à l'aide d'un plan d'urgence que le maintien des fonctions d'importance systémique est garanti en cas de menace d'insolvabilité. La banque peut en principe élaborer librement ce plan. Si la banque n'est pas en mesure d'apporter la preuve requise, le Conseil fédéral fixe également par voie d'ordonnance les critères applicables à celle-ci ainsi que les mesures que la FINMA peut ordonner.

L'action conjointe des mesures concernant les fonds propres et de celles qui touchent l'organisation joue un rôle central. En effet, si le ratio de fonds propres d'une banque d'importance systémique tombe au-dessous d'un certain seuil, le plan d'urgence permettant de maintenir les fonctions d'importance systémique se déclenche. Simultanément, les CoCo détenus en principe au titre de la composante progressive sont convertis en fonds propres de base. Ainsi, la banque dispose toujours d'une dotation en capital suffisante pour mettre en œuvre son plan d'urgence.

Rémunérations variables

Si, en dépit de toutes les mesures précitées, l'Etat doit accorder son aide à une banque d'importance systémique, des mesures en matière de rémunération sont également prévues. Ces dispositions permettent à l'Etat notamment de contrôler le versement de rémunérations variables par la banque dans les cas où celle-ci doit être soutenue par des fonds publics. Les mesures prévues peuvent aller jusqu'à l'interdiction complète de telles rémunérations et doivent être maintenues pendant toute la période durant laquelle le soutien de l'Etat est accordé.

Dans le même temps, il convient de s'assurer qu'en cas de soutien étatique, les mesures ordonnées ne soient pas en contradiction avec d'éventuels droits contractuels des collaborateurs de la banque, qui conduiraient à affecter les ressources octroyées par la Confédération au paiement de rémunérations variables. Il est indispensable à cet effet que les banques d'importance systémique formulent une réserve dans leurs accords de rémunération: si elles bénéficient d'une aide de l'Etat au sens de la disposition légale proposée, le Conseil fédéral doit pouvoir intervenir sur le droit de leurs collaborateurs à une rémunération variable.

Conséquences économiques

La pratique de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) remonte à l'entrée en vigueur des directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999 sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux. Cet instrument vise à améliorer la qualité de la législation en soumettant les projets d'actes normatifs à une analyse de leurs conséquences économiques.

En 2006, le Conseil fédéral a décidé que les projets de législation importants devaient faire l'objet d'une AIR détaillée, à réaliser conjointement par l'office compétent et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). La révision de la loi sur les banques relative au problème du *too*

big to fail étant considéré comme un tel projet, le Conseil fédéral a inscrit l'AIR en la matière au nombre de ses objectifs pour l'année 2011. Les travaux à ce sujet ont été coordonnés par le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) et le SECO, et l'AIR a été réalisée en collaboration avec l'Administration fédérale des contributions (AFC), l'Administration fédérale des finances (AFF), la Banque nationale suisse (BNS) et la FINMA. Son contenu dépend aussi des résultats de la consultation.

L'analyse montre que les mesures liées au *too big to fail* permettent de réduire l'ampleur des coûts supportés par l'économie nationale suite à de graves crises financières. Etant donné que les opérations de crédits sont soumises à une forte concurrence, l'octroi de crédits ne devrait pas diminuer, du moins à moyen terme. Les mesures fiscales visent quant à elles à faciliter le développement d'un marché suisse des CoCo, ce qui est important pour la sécurité juridique en période de crise. Un marché des capitaux attrayant permet en outre d'empêcher que les mesures liées au *too big to fail* aient des répercussions négatives sur le financement des entreprises. L'éventuelle diminution du potentiel de bénéfices et de rendement des banques d'importance systémique est compensée par l'amélioration du fonctionnement des marchés et une plus grande confiance de la part des clients et des investisseurs. L'analyse conclut qu'à long terme, les avantages que les mesures proposées présentent pour l'économie nationale sont supérieurs à leur coût.

La suppression du droit de timbre d'émission sur les capitaux de tiers se traduira à long terme par un recul des recettes fiscales de la Confédération de 220 millions de francs nets par année (déduction faite de la part des recettes de cet impôt provenant des propres activités d'émission de la Confédération). Pour les cantons et les communes, il en résultera en revanche une économie directe d'environ 30 millions de francs par année. Cantons et communes profiteront en outre du fait que la suppression de cet impôt déchargera également les entreprises du secteur public.

Renseignements: Mario Tuor, Communication du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales, SFI, +41 31 322 46 16