



Renforcement de la stabilité du secteur financier (*too big to fail*)

Questions et réponses

Avril 2011

Que signifie «too big to fail»?

Cette expression (qui signifie trop grand pour être mis en faillite) s'est imposée lors de la récente crise financière et économique. Elle s'applique à une entreprise en crise que l'Etat ne peut pas laisser faire faillite. Les prestations fournies par cette entreprise sont indispensables à l'économie et ne peuvent pas être assumées à court terme par d'autres acteurs du marché. Si une telle entreprise connaît des difficultés, l'Etat est contraint d'intervenir pour la sauver. L'entreprise bénéficie donc d'une garantie implicite de l'Etat. En Suisse, ce problème se limite actuellement aux deux grandes banques, UBS et Credit Suisse.

Que sont les risques systémiques dans le secteur financier suisse?

Notamment les opérations de paiement, de crédit et de dépôt au niveau national sont considérées comme ayant une importance systémique. La défaillance d'une de ces fonctions peut affecter gravement l'économie. L'accès aux dépôts au niveau national ainsi que le fonctionnement de l'infrastructure du trafic des paiements doivent être garantis en tout temps.

Qui décide quels établissements financiers ont une importance systémique?

Le Conseil fédéral définit dans une ordonnance les exigences particulières auxquelles doivent satisfaire les banques d'importance systémique. La Banque nationale suisse (BNS) détermine par voie de décision quelles banques ont une importance systémique. L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) définit quant à elle, en se fondant sur l'ordonnance du Conseil fédéral, les exigences particulières applicables aux différents établissements.

Le fait que les exigences prudentielles appliquées sur le plan international sont moins sévères ne risque-t-il pas d'affaiblir la compétitivité des grandes banques suisses?

Il est un peu réducteur de considérer des exigences prudentielles plus strictes comme un simple facteur de coût. Les nouvelles exigences permettent aux grandes banques de présenter une solvabilité et une stabilité supérieures à celles requises sur le plan international. Par ailleurs, dès qu'elles disposent du niveau de fonds propres prévu, les banques peuvent bénéficier de meilleures notations et de coûts de refinancement réduits. Parallèlement, la stabilité et la réputation de la place financière se trouvent renforcées.

Les banques suisses risquent-elles de délocaliser certains secteurs d'activité à l'étranger dans le but de contourner les règles prévues?

Le choix d'une place financière ne dépend pas uniquement des coûts découlant de la réglementation. La qualité des institutions politiques, la sécurité juridique, la stabilité, la réputation et une politique financière fiable sont également des critères importants pour ce type de décision. Les exigences prudentielles, actuellement déjà plus strictes en Suisse que dans les autres pays, constituent un critère de qualité de plus pour les banques et sont considérées comme tel par les clients et les bailleurs de fonds.

Le projet de loi concernant le problème du «too big to fail» va-t-il au-delà des propositions de la commission d'experts?

Le projet de loi se fonde sur le rapport de la commission d'experts de fin septembre 2010. Du point de vue matériel, le projet ne va pas au-delà de ce rapport. Il apporte cependant des précisions au niveau législatif. Les remarques générales de la commission d'experts concernant la circulaire de la FINMA sur les systèmes de rémunération ont été également approfondies en vue de

faire face aux situations de crise. Enfin, comme l'a proposé la commission d'experts, les mesures fiscales visant à développer en Suisse un marché des obligations et des emprunts à conversion obligatoire (CoCo) ont été introduites dans le projet de loi.

Par quels moyens la base de fonds propres doit-elle être renforcée?

Le noyau du projet est constitué de trois composantes de fonds propres: l'exigence minimale sert à assurer la marche ordinaire des affaires. Le volant de sécurité permet aux banques d'absorber des pertes sans devoir suspendre la marche ordinaire des affaires. Et la composante progressive garantit que les banques d'importance systémique augmentent leur capitalisation. Elle crée ainsi la marge de manœuvre nécessaire pour maîtriser une crise.

Les banques concernées disposent de nouveaux instruments pour mettre en œuvre les prescriptions renforcées en matière de fonds propres. Ces instruments comprennent les emprunts à conversion obligatoire (*contingent convertible bonds, CoCo*), qui doivent être convertis en capital propre ou amortis lorsqu'un événement déterminé se produit. Une conversion obligatoire est prévue lorsque le ratio de fonds propres d'une banque tombe au-dessous de 5 % des actifs pondérés en fonction des risques.

Quel est le but visé par le durcissement des exigences en matière de répartition des risques?

Un tel durcissement vise à réduire les interdépendances au sein du secteur bancaire ainsi que le risque que la défaillance d'une banque entraîne par contagion celle d'autres banques. Une diminution des interdépendances réduit donc également l'importance systémique des banques.

Comment une banque d'importance systémique doit-elle être organisée pour permettre une liquidation ordonnée en cas de défaillance?

Les banques d'importance systémique sont libres de choisir des formes d'organisation qui permettent de maintenir les fonctions d'importance systémique et de liquider ou d'assainir le reste de l'établissement. La banque doit prouver que les fonctions d'importance systémique peuvent être maintenues en cas de crise. Le Conseil fédéral définit les critères d'évaluation de cette preuve ainsi que les mesures pouvant être prises par la FINMA si la preuve n'est pas fournie.

Pourquoi des mesures fiscales sont-elles nécessaires?

Les CoCo doivent idéalement être émis en Suisse et soumis au droit suisse. Afin que cela soit possible, il convient d'accroître l'attrait du marché suisse des capitaux et donc des emprunts à conversion obligatoire sous certaines conditions. C'est pourquoi il faut supprimer le droit de timbre d'émission sur les obligations et les papiers monétaires. Le Conseil fédéral prévoit en outre de présenter d'ici à septembre 2011 un message séparé concernant le passage du principe du débiteur au principe de l'agent payeur en ce qui concerne l'impôt anticipé, proposition qui figurait dans le projet mis en consultation.

Pourquoi la restriction des bonus s'applique-t-elle uniquement en cas d'aide de l'Etat et non de manière générale?

Lorsqu'une entreprise financière bénéficie d'une aide de l'Etat, ce dernier a un intérêt légitime à exercer une influence sur les rémunérations, notamment sur leur composante variable, dans la mesure où d'éventuels excès affaibliraient la base financière de l'entreprise, au détriment des contribuables. Par contre, une interdiction absolue des bonus irait trop loin.

Quelles sont les conséquences économiques de la réglementation proposée?

A long terme, les avantages prédominent. L'augmentation des fonds propres permettra de réduire la fréquence et la gravité des crises financières. A court terme, il faut s'attendre à des coûts de transition acceptables. Les mesures prévues auront pour effet d'améliorer la compétitivité et de renforcer durablement la stabilité du secteur financier ainsi que la place économique suisse.