



Questions et réponses

Rapport du Conseil fédéral du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques

Rapport

Pour quelles raisons ce rapport a-t-il été établi ?

Selon l'art. 52 de la loi sur les banques, le Conseil fédéral est tenu de rendre compte tous les deux ans à l'Assemblée fédérale de la mise en œuvre des normes internationales relatives aux établissements financiers trop grands pour être mis en faillite (*too big to fail* [TBTF]) et de déterminer les éventuelles modifications qui s'imposent. Le 29 mars 2023, le Conseil fédéral a en outre demandé au Département fédéral des finances (DFF) d'analyser en profondeur, dans le délai d'un an, les événements ayant conduit à l'acquisition de Credit Suisse par UBS et à l'adoption de mesures par l'État, ainsi que d'examiner en détail la réglementation TBTF. Le DFF devait exécuter ce mandat avec l'aide d'autres services de l'administration fédérale et de spécialistes externes. Le rapport répond également aux nombreuses questions et demandes des parlementaires à ce sujet.

Le Parlement examinera-t-il le rapport ?

Le rapport sera porté à la connaissance des Chambres fédérales, mais ne nécessite pas d'adoption formelle de leur part. Les modifications de lois qui y sont proposées seront soumises séparément au Parlement. Celui-ci les examinera dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

Le rapport tient-il compte d'autres publications sur le même thème (CEP / COMCO) ?

Le rapport de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) « Gestion par les autorités – fusion d'urgence de Credit suisse » a été publié le 20 décembre 2024. Ses conclusions, en particulier celles qui concernent le rôle et la collaboration des autorités, seront prises en compte pour une éventuelle modification du dispositif TBTF. Le rapport de la Commission de la concurrence (COMCO) sur l'acquisition de Credit Suisse par UBS est paru à l'été 2024.

Comment la FINMA et la Banque nationale suisse (BNS) ont-elles participé à l'élaboration du rapport ?

La FINMA et la BNS ont pris une part active dans l'élaboration du rapport en leur qualité de spécialistes des questions financières. Les travaux d'élaboration ont donné lieu à un échange régulier entre les autorités.

TBTF

Que signifie l'expression *too big to fail* ?

L'expression *too big to fail* (TBTF) qualifie des établissements financiers que l'État ne peut pas laisser faire faillite en raison de leur taille et de leur imbrication dans le système financier et dans l'économie. Les mesures destinées à résoudre le problème des établissements TBTF visent à réduire les risques au minimum, à limiter durablement la probabilité d'une crise financière et les coûts qui en résultent et à éviter le recours à des aides publiques.

Qu'entend-on en Suisse par banques d'importance systémique ?

Les banques et les groupes bancaires sont réputés importants d'un point de vue systémique dès lors que leur défaillance causerait des dommages considérables à l'économie et au système financier suisses. En Suisse, 4 établissements financiers sont qualifiés de banques d'importance systémique (*systemically important banks* [SIB]) par la BNS. Il s'agit d'UBS, de PostFinance, de Raiffeisen et de la Banque cantonale de Zurich (et jusqu'en 2023, de Credit Suisse). Les SIB doivent répondre à des exigences prudentielles plus élevées que les autres établissements. En outre, elles sont tenues d'établir un plan de stabilisation et un plan d'urgence. De son côté, la FINMA élabore un plan de liquidation à leur intention.

Par ailleurs, le Conseil de stabilité financière (CSF) considère UBS (et Credit Suisse jusqu'en 2023) comme une banque d'importance systémique au niveau international (*globally systemically important bank* [G-SIB]).

Le dispositif TBTF en vigueur n'est-il pas assez efficace ?

Introduit dans la loi sur les banques en 2012 et développé progressivement, le dispositif TBTF en vigueur a contribué à renforcer la capacité de résistance des SIB. Il a par exemple prouvé son efficacité durant la pandémie de COVID-19 et la crise qui a secoué Credit Suisse à l'automne 2022. Les difficultés qui ont mené à l'effondrement de Credit Suisse en mars 2023 ont toutefois révélé des lacunes et clairement montré qu'il fallait encore développer et renforcer la réglementation actuelle. Ainsi, les exigences en matière de fonds propres n'ont, par principe, pas de caractère prospectif, et la dotation en fonds propres de la banque mère peut remettre en question la vente des participations étrangères. Dans le cas de Credit Suisse, les sorties de liquidités se sont caractérisées par une ampleur et une rapidité jamais vues auparavant, et l'aide extraordinaire sous forme de liquidités mise à disposition par la BNS n'a de loin pas suffi. Enfin, la mise en œuvre du plan de stabilisation élaboré par Credit Suisse comportait des risques et des inconvénients considérables. Il n'était pas sûr que cette opération permette de rétablir la confiance sur les marchés.

UBS pourrait-elle être liquidée dans le pire des cas ?

Oui, ce scénario est pris en compte dans la réglementation TBTF. Devant être exécutée si possible sous la forme d'un assainissement, la liquidation est le scénario préparé en priorité. Il est impossible de prévoir pour chaque cas si et dans quelles circonstances des solutions différant de celles qui ont été préparées par les autorités seront disponibles et pourront être appliquées, comme ce qui s'est passé pour Credit Suisse. Il est toutefois évident que la liquidation fait partie des mesures qu'il faut pouvoir exécuter pour maîtriser une crise.

Le recours à une aide d'urgence de l'État pourra-t-il être exclu à l'avenir ?

Le recours à une aide d'urgence de l'État doit être évité par principe et dans toute la mesure du possible. La réglementation TBTF vise à empêcher que cette aide ne devienne nécessaire. En revanche, il ne faut pas exclure catégoriquement la possibilité que la Constitution donne au Conseil fédéral de recourir au droit de nécessité lorsque une crise menace les intérêts du pays.

Est-il possible d'éliminer le problème des établissements trop grands pour être mis en faillite ?

Le développement du dispositif TBTF permettra de réduire considérablement la probabilité qu'une SIB de Suisse ne subisse une crise grave. Si une telle crise devait se produire, les solutions prévues pourraient être mises en œuvre beaucoup plus efficacement. Une réglementation qui supprime tous les risques n'existe pas. Si elle existait, elle empêcherait les SIB d'exercer toute activité économique.

Pourquoi le Conseil fédéral ne propose-t-il pas un système de séparation des activités bancaires ?

Comme l'a montré la faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers, les établissements dont les activités bancaires sont clairement séparées les unes des autres ne sont pas entièrement protégés contre les crises. Le Conseil fédéral estime en outre que des mesures structurelles de grande ampleur constitueraient une atteinte disproportionnée à la liberté économique.

UBS est-elle trop grande pour la Suisse ?

En raison de la taille du secteur bancaire suisse et de son imbrication dans le système financier mondial, des conditions-cadres propres à garantir la stabilité financière sont de première importance pour la Suisse. C'est pourquoi les SIB doivent répondre non seulement aux exigences applicables à l'ensemble des banques, mais également à des exigences réglementaires supplémentaires, à savoir la réglementation TBTF. La part que le total du bilan des grandes banques indigènes représente dans le produit intérieur brut (PIB) de la Suisse a nettement diminué depuis la crise financière de 2007-2008. Ce constat vaut aussi pour la nouvelle UBS, même si cet établissement s'est de nouveau considérablement agrandi depuis l'acquisition de Credit Suisse. Par ailleurs, la taille d'une banque n'est pas déterminante en soi. Les risques que l'établissement prend sont un critère bien plus important. Les mesures actuelles et celles que le Conseil fédéral propose dans son rapport sur la stabilité des banques, notamment dans le domaine des fonds propres, inciteront l'établissement à limiter ses risques et sa croissance.

La Suisse a-t-elle besoin de grandes banques ?

La Suisse dispose d'une place financière diversifiée à vocation internationale qui contribue directement, pour près de 5 %, à la création de valeur sur le marché intérieur et emploie plus de 100 000 personnes. En 2020, le Conseil fédéral a souligné son ambition de voir la place financière suisse continuer à faire partie des centres financiers qui donnent le ton à l'échelle internationale. Il maintient encore aujourd'hui ce cap stratégique.

Quelles incidences le train de mesures proposé par le Conseil fédéral aura-t-il sur la compétitivité des SIB suisses sur la scène internationale ?

Les mesures proposées sont compatibles avec les réglementations et instruments internationaux. D'une part, elles renforceront la compétitivité de la place financière suisse par rapport à ses concurrentes étrangères. D'autre part, elles permettront de tenir compte des caractéristiques de la Suisse, place financière d'envergure ayant avec UBS sur son territoire une seule banque d'importance systémique active au niveau international.

Recommandations et mesures

Quels sont les axes prioritaires du train de mesures proposé ?

1. Il s'agit d'abord de renforcer le dispositif de prévention afin de réduire la probabilité qu'une SIB se retrouve dans une situation critique.

2. Il faut ensuite assurer la garantie complète des liquidités en cas de crise. Celle-ci suppose la satisfaction de trois conditions, à savoir la détention de liquidités adéquates par les banques, la fourniture de liquidités par la BNS et la garantie des liquidités par l'État.
3. Enfin, il est prévu d'étoffer les instruments de lutte contre les crises en améliorant la planification de la liquidation et la collaboration entre les autorités.

Quelles nouvelles compétences la FINMA aura-t-elle ?

Des exigences légales plus claires permettront à la FINMA d'intervenir plus facilement dans divers domaines. En outre, la surveillance gagnera en efficacité grâce à la mise à disposition de nouveaux instruments (par ex. dans le domaine de la gouvernance d'entreprise ou à des fins d'intervention précoce). L'opportunité d'habiliter la FINMA à prononcer des amendes contre des personnes morales sera aussi examinée.

Qu'est-il prévu pour les exigences en matière de fonds propres ?

Les exigences en matière de fonds propres qui s'appliquent aux SIB à l'heure actuelle intègrent déjà une composante progressive puisqu'elles s'accroissent en fonction de la taille et de la part de marché des établissements. La taille d'UBS ayant augmenté du fait de sa réunion à Credit Suisse, cette SIB devra remplir d'ici à 2030 des exigences en matière de fonds propres nettement plus élevées qu'auparavant. Si elle conserve sa taille actuelle en 2030, UBS sera ainsi soumise à des exigences supérieures d'environ 10 % aux exigences actuelles.

La crise qui a emporté Credit Suisse a mis en évidence la capitalisation insuffisante de la banque mère. C'est pourquoi il est prévu de relever les exigences concernant les fonds propres que les SIB devront détenir pour couvrir les participations de leur banque mère dans des filiales étrangères.

En outre, la base de capital des banques et en particulier des SIB sera renforcée de manière ciblée d'un point de vue qualitatif. Le supplément de fonds propres spécifique à chaque SIB (supplément du pilier 2) intégrera des critères prospectifs. La FINMA le déterminera à intervalles réguliers sur la base des résultats des tests de résistance et de la surveillance courante. Elle tiendra compte à cet effet de critères prospectifs (par ex. rentabilité, risques inhérents au modèle d'affaires), d'indicateurs de marché (par ex. capitalisation boursière, notations, primes pour couverture de défaillance) et, le cas échéant, de critères liés à la conduite de l'entreprise (par ex. complexité, gouvernance). Les mesures proposées à cet égard consistent à réexaminer et à durcir la réglementation des actifs dont la valeur n'est pas suffisante lors de crises (par ex. coûts informatiques inscrits à l'actif, créances fiscales latentes) et des positions comptabilisées à leur juste valeur qui sont difficiles à évaluer (parce qu'elles sont dépourvues de prix de marché à jour ou de paramètres d'évaluation observables). Il faudra par ailleurs renforcer le rôle des instruments AT1 en tant que capital porteur de risque dans le cadre de l'activité courante (*going concern*), soit avant que la SIB concernée ne présente un risque d'insolvabilité.

Quel volume de fonds propres les SIB devront-elles détenir pour satisfaire aux nouvelles exigences ?

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les exigences en matière de fonds propres auxquelles les SIB devront satisfaire dépendent de plusieurs critères, dont la taille, la part de marché et la structure du groupe. Cette règle ayant démontré sa pertinence, elle sera maintenue telle quelle. Des améliorations ciblées sont attendues du relèvement des exigences applicables à la banque mère. Pour les SIB, les exigences varieront, dans l'ensemble, en fonction de la structure du groupe.

De quel volume de fonds propres supplémentaires UBS aura-t-elle besoin pour satisfaire aux nouvelles exigences ?

Ce volume dépend en fin de compte de la mise en œuvre des mesures ainsi que de la taille et de la structure à venir d'UBS. Selon les exigences actuelles, la banque mère d'UBS est tenue d'avoir suffisamment de fonds propres pour couvrir environ 60 % de ses participations dans une filiale étrangère. En tenant compte des autres mesures, le Conseil fédéral entend atteindre une couverture en fonds propres nettement plus élevée qu'à l'heure actuelle. Les fonds propres exigés augmenteront donc de manière considérable, d'autant plus si UBS conserve sa taille et sa structure actuelles ou si elle s'agrandit encore. Les nouvelles exigences diminueront les incitations à créer des structures sociales complexes.

Fonds propres : qu'est-ce qui change sur le plan quantitatif ? Et sur le plan qualitatif ?

Sur le plan quantitatif, il est prévu d'imposer aux SIB des exigences accrues en matière de fonds propres en réglementant plus strictement les participations étrangères de la banque mère. La qualité des fonds propres sera améliorée par la vérification et le durcissement de la réglementation applicable aux actifs dont la valeur n'est pas suffisante lors de crises et aux positions comptabilisées à leur juste valeur qui sont difficiles à évaluer. En outre, les mesures proposées visent à renforcer le rôle des instruments AT1 en tant que capital porteur de risque dans le cadre du *going concern*.

Qu'est-il prévu pour la détention de liquidités par les banques ?

Depuis le 1^{er} janvier 2024, la législation suisse assujettit les SIB du pays à l'obligation de détenir un volant de liquidités plus élevé que les autres banques domestiques et des banques étrangères comparables (exigences TBTF en matière de liquidités). Pour chaque établissement, la FINMA a déterminé les suppléments requis en tenant compte des risques individuels encourus. Le montant de ces suppléments n'est pas public. Le relèvement des exigences en matière de liquidités est toutefois considérable, les SIB de Suisse devant détenir beaucoup plus de liquidités que leurs homologues étrangères. UBS et les autres SIB de Suisse ont jusqu'à la fin de 2024 pour constituer les liquidités nécessaires. À l'expiration de ce délai, la dotation en liquidités des SIB figurera à leur bilan. Par conséquent, la mesure consistant à renforcer la détention de liquidités par les banques à titre de première ligne de défense est déjà mise en œuvre. Le DFF est chargé d'examiner l'efficacité des nouvelles dispositions d'ici à la fin de 2026.

L'aide sous forme de liquidités de la BNS sera-t-elle développée ?

La mise en œuvre du postulat 23.3445 « Examen des instruments de la BNS » sera l'occasion de revoir et, le cas échéant, de préciser et de développer les bases et conditions légales actuelles. Il s'agira d'étendre les possibilités dont dispose la BNS pour fournir des liquidités aux banques en difficulté, en lui permettant d'octroyer des facilités tant ordinaires qu'extraordinaires.

Les retraits à court terme seront-ils limités ?

Non. Une limitation de ce genre constituerait une atteinte excessive aux possibilités de retrait de la clientèle bancaire et à la compétence des banques en matière de modèle d'affaires. Les investisseurs ne doivent pas être légalement liés à une banque et, par conséquent, courir un risque qu'ils n'ont pas décidé eux-mêmes de supporter. En outre, la mise en place d'une mesure comme la limitation des retraits est susceptible en période de crise de renforcer la méfiance des clients envers leur banque et d'avancer le moment du retrait, ce qui peut encore aggraver la crise.

En 2023, le Conseil fédéral avait déjà proposé au Parlement d'adopter un mécanisme public de garantie des liquidités ou PLB pour les SIB. Prévoit-il de conserver ce mécanisme tel quel ?

Oui. Le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire de prendre des mesures autres que celles qu'il a proposées dans le projet de loi le plus récent. Il estime qu'il n'est pas opportun d'étendre le PLB aux banques sans importance systémique.

Qu'est-ce qu'un PLB ?

Un PLB est un mécanisme public de garantie des liquidités reconnu à l'échelle internationale. Il fait partie des instruments standards auxquels les autorités peuvent recourir lors d'une crise bancaire. Il est mis en œuvre lorsque la banque a épuisé les deux premières lignes de défense, c'est-à-dire qu'elle n'a elle-même plus assez de liquidités pour remplir ses obligations financières et qu'elle ne peut plus solliciter de prêts d'aide extraordinaires sous forme de liquidités auprès de la banque centrale, faute de sûretés suffisantes. Constituant une troisième ligne de défense, le PLB permet à la banque centrale de soutenir l'assainissement de l'établissement qui en a besoin, en mettant à sa disposition des liquidités supplémentaires garanties par l'État. Le montant de la garantie est déterminé au cas par cas.

Quelles modifications le Conseil fédéral compte-t-il apporter à la procédure d'assainissement d'une SIB ?

Comme l'a montré l'analyse des difficultés de Credit Suisse, les risques juridiques liés à la liquidation d'une SIB doivent encore être davantage réduits. Dans le cas de Credit Suisse, ils se sont révélés bien supérieurs aux risques inhérents à l'acquisition de l'établissement par UBS. La capacité de liquidation d'une SIB doit apparaître crédible au cas où une crise éclaterait. Concrètement, les solutions disponibles en vue d'une liquidation seront étendues et adaptées à différents scénarios de crise. La mesure que le Conseil fédéral propose concernant les fonds propres de la banque mère vise également à faciliter la liquidation d'un établissement en difficulté.

Comment sera-t-il possible de mieux faire en sorte à l'avenir que non seulement les établissements, mais également les individus assument la responsabilité d'une mauvaise gestion (régime de responsabilité des dirigeants ou senior managers regime) ?

La FINMA peut déjà prononcer des interdictions d'exercer ou de pratiquer ou prendre d'autres mesures contre des individus. Dans la pratique, il est toutefois difficile de prouver qu'un individu a violé les règles, en particulier si celui-ci œuvre au sein d'un établissement de grande taille. À l'étranger, certaines juridictions (Hong Kong, Irlande, Royaume-Uni ou Singapour) ont développé des approches visant à engager davantage la responsabilité des personnes qui occasionnent directement un dysfonctionnement dans un établissement financier. Le Conseil fédéral propose de mettre en place un régime de responsabilité des dirigeants (*senior managers regime*) et de l'inscrire dans une loi en tant qu'exigence organisationnelle explicite. Lors de la mise en œuvre de cette mesure, il faudra veiller à ce que la charge pour les établissements concernés reste très limitée et à ce qu'ils puissent en tirer un avantage. Le régime de responsabilité des dirigeants s'appliquera en particulier aux SIB. L'opportunité de l'étendre à d'autres banques doit être examinée. Le rapport du Conseil fédéral contient également des mesures destinées à préciser les exigences du droit des marchés financiers en matière de gouvernance d'entreprise (par ex. responsabilité quant à la culture d'entreprise). Il présente également plusieurs propositions de sanctions à l'égard des personnes qui enfreignent les règles de conduite (par ex. conception des rémunérations variables, clauses de restitution ; voir également la réponse à la question suivante).

Qu'est-ce qu'un régime de responsabilité des dirigeants ?

Ce régime prévoit, pour l'essentiel, qu'un établissement financier attribue les responsabilités entrepreneuriales importantes à une personne précise, à savoir un *senior manager*. Les personnes exerçant la fonction de *senior manager* sont ainsi soumises à des règles particulières et doivent prendre les mesures qui s'imposent pour prévenir les comportements inappropriés dans leur domaine de responsabilité. Toute violation des obligations est punie par la banque elle-même (par ex. au moyen d'une réduction de la rémunération variable) ou par l'autorité de surveillance (par ex. interdiction d'exercer ou de pratiquer, retrait de l'attestation d'activité irréprochable).

Quelles mesures seront prises au sujet des rémunérations variables (bonus) ?

Les bases légales définiront clairement les exigences en matière de rémunérations variables et les interventions possibles dans ce domaine. Ainsi, elles garantiront que les systèmes de rémunération sont étroitement liés à la réussite économique durable d'un établissement et qu'ils n'encouragent pas une prise de risques pouvant porter préjudice à cette réussite. Il est nécessaire que la FINMA soit à même de faire respecter ces prescriptions légales. Dans ce contexte, le Conseil fédéral juge par exemple opportun de réglementer les délais de blocage applicables aux composantes variables du salaire, de lier le versement de rémunérations variables à la réussite économique durable de l'établissement et d'établir des clauses qui permettent d'exiger la restitution des rémunérations variables déjà versées (*clawbacks*).

Sera-t-il possible, en cas de mauvaise gestion, d'exiger la restitution des composantes variables du salaire déjà versées (clawbacks) ?

Dans son rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques, le Conseil fédéral juge opportun d'établir des clauses qui permettent d'exiger la restitution des rémunérations variables déjà versées. Il ne présente toutefois pas de proposition de mise en œuvre concrète.

Pourquoi le Conseil fédéral ne prévoit-il pas de limiter les rémunérations variables (bonus) ?

Il apparaît inopportun de limiter ou d'interdire les rémunérations variables. Des études scientifiques montrent clairement les inconvénients d'une telle mesure, comme l'augmentation des salaires fixes. La limitation ou l'interdiction des rémunérations variables feraient croître les coûts fixes d'une entreprise et entraveraient la réduction des coûts, en particulier en période de crise.

Pourquoi aucune amende n'est-elle prévue contre les personnes physiques ?

La mise en place d'une mesure habilitant la FINMA à prononcer des amendes contre des personnes physiques est pour l'heure déconseillée, car les examens doivent porter en priorité sur les sanctions administratives pécuniaires à l'encontre des personnes morales. Si la FINMA avait la compétence de prononcer une amende contre des individus, cela risquerait d'entraver ses clarifications dans le cadre des procédures d'*enforcement* et nuirait à l'efficacité de la surveillance. La FINMA dispose déjà d'instruments de sanction très sévères à l'encontre des personnes physiques, dont l'interdiction d'exercer ou de pratiquer, le retrait de l'attestation d'une activité irréprochable ou la confiscation des gains illicites.

Pourquoi n'est-il pas prévu de modifier la protection des déposants ?

La crise qui a emporté Credit Suisse a montré que la perte de confiance et les importantes sorties de fonds en découlant ne sont guère liées aux modalités de la protection des déposants. Par conséquent, la modification de la garantie des dépôts ne permettra que dans une moindre mesure de résoudre le problème des établissements TBTF.

En quoi consiste la garantie des dépôts ?

La garantie des dépôts sert à protéger les avoirs des clients au cas où une banque deviendrait insolvable. En Suisse, les dépôts d'un client, d'une banque ou d'une maison de titres bénéficient de cette garantie pour peu qu'ils ne dépassent pas un montant total de 100 000 francs.

Comment compte-t-on améliorer la collaboration entre les autorités durant une crise affectant une SIB ?

Il est prévu de renforcer les rôles et les responsabilités et de réglementer plus clairement la collaboration entre la FINMA, la BNS et le DFF, ainsi que les compétences décisionnelles de ces autorités. Les conclusions de la CEP seront prises en compte à cet effet.

Prochaines étapes***Quelles mesures proposées dans le rapport le Conseil fédéral peut-il mettre en œuvre lui-même rapidement et quelles mesures nécessitant une modification légale doit-il soumettre au Parlement ?***

Le rapport indique précisément l'échelon réglementaire auquel les différentes mesures doivent être introduites. La plupart des mesures qui concernent les exigences en matière de fonds propres et la planification de la stabilisation seront introduites par voie d'ordonnance. Il en ira de même pour des mesures isolées relevant d'autres champs d'action. Le Conseil fédéral peut adopter les modifications d'ordonnances sans requérir l'aval du Parlement. Les mesures portant sur la fourniture de liquidités, la gouvernance d'entreprise et la planification de la liquidation impliquent de modifier des lois. Dans ce cas, le Conseil fédéral élaborera les modifications requises et les soumettra au Parlement.

Quand les mesures recommandées seront-elles mises en œuvre ?

Le Conseil fédéral entend mettre en œuvre rapidement le train de mesures proposé et présenter à cet effet deux projets distincts durant le premier semestre de 2025. Le premier projet portera sur les modifications des ordonnances requises, que le Conseil fédéral peut adopter lui-même. Exposant quant à lui les grandes lignes des modifications légales qui s'imposent, le second projet sera soumis au Parlement. Les conclusions des rapports de la CEP et de la COMCO devront être prises en compte dans ces travaux.