

Conférence de presse avec la présidente Karin Keller-Sutter, 6.6.25

Seules les paroles prononcées font foi.

Madame la Vice-chancelière,
Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

En mars 2023, les autorités ont réussi à éviter la débâcle incontrôlée de Credit Suisse et les dommages qui s'en seraient suivis pour l'économie, la Confédération et les contribuables. La solution retenue a consisté en l'acquisition de Credit Suisse par UBS, garantie par une aide de l'État.

Les avis ont été unanimes après la crise : d'une part, la Confédération doit prendre toutes les précautions possibles pour empêcher qu'une crise de ce genre ne se reproduise. Si une crise éclate malgré tout, elle doit, d'autre part, garantir qu'il sera possible de stabiliser une banque exerçant une activité d'importance systémique à l'échelle internationale ou de la liquider de manière ordonnée.

Tels sont les objectifs du dispositif *too big to fail*. Ces objectifs ne sont bien évidemment pas nouveaux, mais la crise qui a emporté Credit Suisse a mis en évidence les lacunes de cette réglementation, qu'il convient aujourd'hui de corriger.

Voilà la tâche à laquelle se sont attelés non seulement la Confédération et le Parlement, mais aussi les autorités étrangères.

Dans le rapport sur la stabilité des banques qu'il a publié en avril de l'année dernière, le Conseil fédéral a présenté plusieurs mesures. Il a ensuite attendu que la CEP, la Commission d'enquête parlementaire, livre son analyse afin de

tenir compte de ses recommandations, de ses motions et de ses postulats.

Aujourd'hui, le Conseil fédéral a mis en consultation un premier projet portant sur la modification des ordonnances pertinentes et approuvé les grandes lignes des modifications légales. Celles-ci feront bien sûr l'objet d'une procédure de consultation ordinaire par la suite.

Les mesures proposées consistent en un ensemble de modifications de lois et d'ordonnances complémentaires.

Les 31 mesures que le Conseil fédéral a sélectionnées et définies visent à accroître la capacité de résistance du secteur bancaire en renforçant, d'une part, la prévention et les liquidités et en développant, d'autre part, les instruments de gestion de crise nécessaires à la liquidation ordonnée d'une banque d'importance systémique.

Ces mesures sont axées sur les risques et s'appliquent donc en particulier aux banques d'importance systémique, mais parfois aussi spécifiquement aux banques exerçant une activité d'importance systémique à l'échelle internationale. Lorsqu'une restriction de leur champ d'application n'est pas pertinente, par exemple pour des raisons de compétitivité, les mesures s'appliquent également aux autres établissements financiers.

Avant de passer la parole à Monsieur Schlegel et à Madame Amstad, je souhaite vous présenter dans les grandes lignes les principales décisions prises par le Conseil fédéral.

Je me concentrerai sur les mesures clés. Pour le détail des 31 mesures sélectionnées, je vous prie de consulter la documentation fournie.

Dans une optique de prévention, le Conseil fédéral a choisi d'introduire un régime de responsabilité des dirigeants.

Concrètement, les banques seront tenues de mettre par écrit précisément quelles responsabilités incombent à leurs hauts dirigeants.

Que les banques prennent une telle mesure semble aller de soi. Dans toute entreprise se targuant d'une gestion responsable, chacun sait qui est responsable de quoi. Si une personne ne remplit pas ses obligations, il sera possible non seulement de réduire ou de supprimer les bonus bloqués, mais aussi d'exiger la restitution des primes déjà versées. Une banque pourra donc exiger que les bonus déjà versés lui soient restitués. Il est prévu de créer les bases légales à cet égard.

Une répartition claire des responsabilités permettra à la FINMA de plus facilement imputer un comportement inapproprié à la personne concernée et de lui retirer son attestation d'une activité irréprochable ou de lui interdire d'exercer.

En ce qui concerne les instruments de gestion de crise, le Conseil fédéral propose d'attribuer davantage de compétences à la FINMA en matière de surveillance et de rehausser les exigences relatives aux plans de stabilisation et de liquidation.

Il entend aussi étendre considérablement les possibilités d'approvisionnement en liquidités que propose la BNS, en sa qualité de prêteur ultime. Il est question notamment d'introduire des directives concernant la manière dont les banques devront se préparer en vue d'obtenir des liquidités.

Comme vous le savez, le mécanisme public de garantie des liquidités, ou *public liquidity backstop*, revêt également une grande importance en matière de liquidités. Le Conseil fédéral a adopté le message sur cette mesure en septembre 2023 déjà et l'a transmis au Parlement.

J'en viens maintenant aux mesures concernant les fonds propres. Elles sont essentielles pour la stabilité du secteur

financier et, partant, pour la protection de l'économie et des contribuables.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a analysé et défini ces mesures en étroite collaboration avec la FINMA et la BNS.

Il convient ici de faire la distinction entre les mesures qui doivent être réglées par voie d'ordonnance et celles qui doivent être inscrites dans la loi.

Le Conseil fédéral souhaite corriger par voie d'ordonnance en particulier les lacunes concernant les actifs, tels que les logiciels et les créances fiscales latentes. L'expérience a montré que ces actifs n'avaient pas suffisamment de valeur ou étaient difficiles à évaluer durant une crise.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a renoncé à un relèvement généralisé des fonds propres. Il prévoit cependant d'imposer par voie légale à la banque mère suisse établie en Suisse des exigences plus élevées qu'aujourd'hui en ce qui concerne les fonds propres dont elle devra disposer pour couvrir ses filiales étrangères.

Cette proposition repose sur une analyse approfondie des difficultés qu'a dû affronter Credit Suisse. Celles-ci ont en effet mis en évidence une lacune de la réglementation en vigueur.

Pour rappel, les fonds propres que la banque mère établie en Suisse doit détenir pour couvrir ses participations dans des filiales étrangères ne sont fixés à l'heure actuelle qu'à 60 % de la valeur de la filiale concernée. Il s'agit de fonds dits *going concern*, c'est-à-dire de fonds propres de base durs et d'instruments AT1 complémentaires. La couverture de ces participations au moyen de fonds propres de base durs, qui sont destinés à absorber les pertes durant l'activité courante, ne se monte d'ailleurs qu'à 45 %.

Si la participation dans une filiale n'est couverte au moyen de fonds propres de base durs qu'à hauteur de 45 % et que cette filiale perd de la valeur, les fonds propres de la banque mère établie en Suisse diminuent. Selon les circonstances, celle-ci risque de ne plus disposer du capital nécessaire pour couvrir ses propres opérations. Cette situation peut se produire malgré la vente de tout ou partie des participations dans des filiales étrangères.

Dans le cas de Credit Suisse, cette couverture insuffisante a fortement réduit les possibilités d'action de la banque. Celle-ci n'a pas pu se séparer de ses filiales étrangères ou d'une partie d'entre elles, sinon la banque mère établie en Suisse aurait été entraînée à son tour dans la crise et n'aurait plus satisfait aux exigences réglementaires en matière de fonds propres.

En d'autres termes, la banque aurait été encore davantage déstabilisée alors qu'elle se trouvait dans une phase critique.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé dès l'année dernière de combler la lacune de la réglementation en vigueur.

Confirmant cette décision, il a adopté aujourd'hui les mesures qui s'imposent pour que les banques couvrent la totalité des participations étrangères. La qualité des fonds propres sera également améliorée puisque seuls des fonds propres de base durs seront utilisés à cet effet.

Avant de décrire cette mesure plus en détail, je passe la parole aux représentants de la BNS et de la FINMA pour qu'ils expliquent leur position à l'égard du train de mesures que nous présentons aujourd'hui.

Monsieur Schlegel, je vous en prie.

((..... Schlegel))

Merci, Monsieur Schlegel. Je passe maintenant la parole à Madame Amstad, qui vous exposera le point de vue de la FINMA.

((..... Amstad))

Merci, Madame Amstad.

Le relèvement de la couverture en fonds propres des filiales a soulevé quelques questions. C'est pourquoi je souhaite vous présenter plus en détail la position du Conseil fédéral à l'égard de cette mesure centrale et vous expliquer en quelques mots pourquoi il a renoncé aux autres mesures envisagées.

La proposition du Conseil fédéral a l'avantage d'exercer une action très ciblée par rapport aux autres solutions étudiées en lien avec les fonds propres.

Il avait notamment été question d'imposer à toutes les banques le relèvement des composantes progressives des exigences en matière de fonds propres ou une modification du ratio d'endettement maximal.

Vous vous souvenez sans doute des appels en faveur de ces solutions.

Ces mesures générales étaient toutefois axées uniquement sur la taille de la banque et tenaient moins compte du risque.

Pour qu'elles soient efficaces, il aurait fallu que la banque concernée détienne un volume supplémentaire de fonds propres bien plus important que le volume induit par la proposition du Conseil fédéral.

En outre, ces mesures n'auraient pas permis de combler la lacune réglementaire identifiée lors de la crise qui a emporté Credit Suisse.

Enfin, elles auraient aussi eu une incidence sur l'activité de la banque en Suisse puisqu'elles auraient renchéri les crédits octroyés aux milieux économiques et à la population

Par conséquent, le Conseil fédéral a estimé que ces mesures allaient trop loin et n'étaient pas assez ciblées. Les grandes lignes qu'il a adoptées aujourd'hui proposent un compromis.

À l'inverse, le Conseil fédéral a considéré qu'une couverture en fonds propres inférieure à 100 % était insuffisante et a donc rejeté cette option.

Pourquoi ? Parce qu'une couverture intégrale en fonds propres de base durs est le seul moyen de garantir qu'une filiale étrangère ne devienne pas une source de difficultés pour la banque mère établie en Suisse. Si la couverture n'est pas totale, la banque mère ne pourra pas efficacement régler un éventuel problème de sous-capitalisation.

Mesdames, Messieurs,

Si la solution proposée est mise en œuvre, UBS devra relever ses fonds propres. Les deux rapports d'experts qui seront publiés aujourd'hui présentent des estimations du montant requis.

En théorie, la mesure pourrait requérir d'UBS un supplément de fonds propres de base durs se montant à 23 milliards de dollars au plus. Je tiens à souligner qu'il s'agit là uniquement de l'une des hypothèses possibles. Cela pourrait aussi être beaucoup moins. Le montant supplémentaire de fonds propres effectivement nécessaire dépendra de nombreux facteurs et principalement de la manière dont UBS mettra en œuvre la mesure, c'est-à-dire des décisions que prendront la banque et ses organes, et non le Conseil fédéral.

Dans le contexte des fonds propres, il existe une multitude de variables qu'UBS peut en partie influencer. Il faut par conséquent faire preuve de prudence avec les chiffres, car ils ne tiennent pas compte des variations du marché ni des décisions que la banque pourrait prendre pour s'y adapter.

Lorsqu'on compare les ratios de fonds propres des banques à l'échelle internationale, il convient de tenir compte du rapport entre la taille d'une banque et la taille de son État de domicile. La situation de la Suisse n'est pas comparable à celle des États-Unis ou encore de la France. Eu égard aux dimensions limitées du marché suisse, les activités bancaires d'UBS à l'étranger sont proportionnellement bien plus étendues que celles d'une banque américaine ou française. Comparée au PIB de la Suisse, la taille d'UBS est considérable : la CEP estime donc aussi qu'il faut davantage tenir compte dans la réglementation de la taille comparativement grande de la banque, notamment en relevant les exigences relatives aux fonds propres destinés à couvrir les participations étrangères.

Le Conseil fédéral, la BNS et la FINMA s'accordent sur le fait que la solution proposée aujourd'hui est judicieuse, nécessaire et ciblée et qu'elle est supportable pour UBS.

La banque n'aura pas à répondre aux nouvelles exigences du jour au lendemain. Le Conseil fédéral prévoira des délais transitoires raisonnables, ce qui rend la solution supportable pour UBS.

Par ailleurs, la CEP également a précisé dans son rapport qu'il convient de faire une comparaison entre les coûts supplémentaires supportés par la banque pour la constitution de capital et les coûts revenant à l'État s'il devait venir en aide à la banque.

En d'autres termes, la question qui se pose est la suivante : qui des actionnaires ou des contribuables doit assumer les risques ?

Le Conseil fédéral est responsable de la protection des contribuables.

Quelles sont les prochaines étapes ?

Le Conseil fédéral ouvrira en automne 2025 une consultation sur la couverture en fonds propres des filiales étrangères au sein de la maison mère. Suivront le message et les délibérations au Parlement. Les nouvelles mesures pourront donc entrer en vigueur au plus tôt en 2028. Comme je l'ai déjà mentionné, le projet doit aussi prévoir un délai transitoire suffisamment long pour la banque. Actuellement, nous pensons que cette période devrait s'étendre sur six à huit ans, à partir de l'entrée en vigueur des mesures.

La consultation sur le projet de loi visant la mise en œuvre des autres mesures, qui concernent principalement le régime de responsabilité et les bonus, est planifiée pour le premier semestre 2026.

Quant aux mesures qui seront introduites par voie d'ordonnance et que le Conseil fédéral a déjà mises en consultation, elles devraient entrer en vigueur au plus tôt en 2027.

Pour conclure, voici un bref résumé:

Aujourd'hui, le Conseil fédéral a mis au point un train de mesures qui rendra la place financière suisse plus résistante aux crises.

Ces mesures réduiront le risque que l'État, l'économie et les contribuables doivent faire face à une crise financière.

Les mesures qui ont été arrêtées sont ciblées et pertinentes.

De plus, elles sont supportables pour UBS et viendront renforcer la banque à long terme. Les coûts qui en découleront dépendront largement des décisions qui seront prises par UBS.

Le Conseil fédéral, la BNS et la FINMA sont convaincus que le train de mesures proposé tient compte des enseignements essentiels tirés de la crise qui a emporté Credit Suisse en mars 2023.

Nous sommes à votre disposition pour répondre aux questions.