

## Notes à l'intention de la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter

### Conférence de presse du Conseil fédéral, 10 avril 2024

*\*Remarque : seules les paroles prononcées font foi\**

- Aujourd'hui, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur la réglementation *too big to fail* applicable aux banques d'importance systémique et, sur cette base, il a déterminé les mesures à prendre.
- Il y a plus d'une année, les autorités sont parvenues à éviter la chute incontrôlée de Credit Suisse et, donc, à éviter des dommages à la Suisse, à l'économie et aux contribuables.
- Elles y sont parvenues car il y avait une banque, en l'occurrence UBS, qui était prête à acquérir Credit Suisse. Or, UBS est aujourd'hui la seule banque d'importance systémique active au niveau international que notre pays possède encore. Si elle devait se retrouver dans des difficultés comparables à celles rencontrées par Credit Suisse, il ne serait pas possible de l'en sortir de la même façon.
- L'objectif principal du Conseil fédéral est de protéger les contribuables et l'économie. Ce qui s'est passé avec Credit Suisse ne doit plus se reproduire. Il faut éviter qu'une crise au sein d'une banque ne devienne une menace pour l'économie suisse. À cet effet, le Conseil fédéral propose de mettre en œuvre un train de mesures ciblées et efficaces visant à accroître la dotation en fonds propres, à améliorer l'approvisionnement en liquidités et à agir contre les bonus excessifs et la gestion défailante des banques.
- S'agissant des fonds propres : plus la structure d'une banque d'importance systémique est grande et complexe, plus le volume de ses fonds propres doit être important. Le Conseil fédéral propose de durcir de manière ciblée les règles applicables à cet égard. Les banques d'importance systémique seront ainsi davantage incitées à faire les bons choix en matière de risques, de structure d'entreprise et de modèle d'affaires. Les effets de cette mesure se verront aussi chez UBS.
- Pour ce qui est des liquidités : dans le cas de Credit Suisse, les sorties de fonds ont atteint une ampleur sans précédent. Indubitablement, des précautions s'imposent pour éviter qu'une

telle situation ne se représente. Ce qu'il faut en l'espèce, c'est que les banques elles-mêmes détiennent plus de liquidités, que la banque nationale ait davantage de possibilités d'assurer l'approvisionnement en liquidités dans les situations de crise et que, dans le pire des cas, un mécanisme public de garantie des liquidités puisse être utilisé.

- Concernant les bonus et la gestion d'entreprise : celui qui se rend coupable de mauvaise gestion doit pouvoir être tenu pour responsable de ses actes. Autrement dit, il doit être possible de supprimer les bonus et aussi d'en exiger la restitution rétroactivement. Il ne s'agit pas de sanction mais de prévention.
- Par conséquent, il faut, d'une part, prendre des mesures préventives supplémentaires pour qu'une banque ne puisse absolument pas se retrouver dans une situation aussi désespérée que celle où s'est retrouvé Credit Suisse. D'autre part, il faut faire en sorte, en cas de crise avérée, que la liquidation de la banque concernée soit possible sans risques excessifs, même s'il s'agit d'une grande banque d'importance systémique.

Permettez-moi maintenant de vous exposer plus en détail ces différents points.

- Le rapport que le Conseil fédéral a adopté aujourd'hui dresse une évaluation complète du dispositif *too big to fail* et présente un train de mesures visant à développer et à renforcer ce dispositif. Comme vous le savez, l'article 52 de la loi sur les banques prévoit que le Conseil fédéral examine tous les deux ans les dispositions applicables aux banques d'importance systémique. Le rapport du Conseil fédéral répond également à des interventions parlementaires qui ont été transmises ou dont le traitement est en suspens. Par contre, les résultats des travaux entrepris par la Commission d'enquête parlementaire n'ont pas encore été pris en compte. Il va toutefois de soi qu'ils le seront, d'autant plus que les modalités concrètes des mesures proposées dans le rapport n'ont pas encore été définies.
- L'analyse du dispositif *too big to fail* en vigueur a montré que plusieurs mécanismes ont parfaitement fonctionné. Cela étant, cette analyse révèle également des lacunes. La réglementation n'a ainsi pas permis d'empêcher que Credit Suisse ne se retrouve face à une crise qui menaçait son existence. Théoriquement, il aurait été possible d'assainir et de liquider Credit Suisse, mais les risques

d'une telle opération auraient été énormes pour l'économie suisse et pour la stabilité des marchés financiers internationaux. Compte tenu de la fragilité de la situation sur les marchés financiers, le Conseil fédéral n'a pas voulu se livrer à des expériences en Suisse.

- Il est donc clairement nécessaire d'agir, raison pour laquelle le Conseil fédéral veut renforcer le régime *too big to fail*. À cette fin, il propose 22 mesures qui pourront être directement mises en œuvre et 7 autres qui devront faire l'objet d'un examen plus approfondi.
- Ces mesures s'articulent autour des trois axes prioritaires suivants :
  - **Premièrement**, le Conseil fédéral veut consolider la prévention afin d'éviter au maximum qu'une banque d'importance systémique ne se retrouve aux prises avec une crise qui menace son existence.
  - **Deuxièmement**, le Conseil fédéral entend améliorer les instruments qui seraient nécessaires si une crise devait malgré tout se produire. Concrètement, il s'agit ici principalement de faire en sorte que l'approvisionnement des banques en liquidités soit suffisant.
  - **Troisièmement**, le Conseil fédéral prévoit d'améliorer la capacité de liquidation des banques d'importance systémique au cas où le pire scénario ne pourrait être évité. Il s'agit de réduire encore les risques liés à la liquidation d'une banque. Le rapport du Conseil de stabilité financière confirme que ces risques existent et qu'ils étaient bien présents dans le cas de Credit Suisse, notamment sur le plan juridique.

Les trois axes prioritaires sont donc la prévention, la gestion des crises et la capacité de liquidation.

- Les mesures proposées ciblent les banques d'importance systémique. Une partie s'appliquera néanmoins spécifiquement à UBS, la dernière banque d'importance systémique active au niveau international que compte la Suisse. Quelques mesures dont le champ d'application peut difficilement être limité aux banques d'importance systémique concerneront aussi d'autres banques et établissements financiers. Ces mesures portent notamment sur l'octroi d'instruments supplémentaires à l'Autorité de surveillance

des marchés financiers (FINMA), comme la compétence en matière d'amendes.

- Les mesures proposées sont les suivantes :
  - Le durcissement de la réglementation concernant la bonne gouvernance (*corporate governance*), c'est-à-dire la bonne gestion des banques d'importance systémique. Le dispositif comprendra notamment la mise en place d'un régime de responsabilité des dirigeants (*senior management regime*), qui permettra de demander en temps voulu des comptes aux responsables fautifs de la banque concernée. Il prévoira aussi, comme nous l'avons déjà mentionné, des règles concernant les bonus. Ces règles visent à éliminer les incitations inopportunes en matière de gestion. En clair, les banquiers ne doivent pas être incités à adopter des comportements irresponsables en matière de prise de risques. Il sera en outre possible d'obtenir la restitution des bonus versés. En résumé, cette mesure garantira la bonne gouvernance et la gestion responsable des risques des banques d'importance systémique.
  - Une deuxième mesure concerne l'amélioration des instruments de surveillance et des possibilités d'intervention de la FINMA. Il s'agit d'examiner l'opportunité d'habiliter la FINMA à prononcer des amendes et la manière dont elle peut le faire. Par ailleurs, le public sera informé de manière plus transparente au sujet des procédures de surveillance ou procédures d'*enforcement*. Ici aussi, l'effet recherché est la prévention.
  - Lors de la crise de Credit Suisse, l'attention ne s'est pas immédiatement portée sur la question des fonds propres. Un examen approfondi a toutefois révélé qu'à cet égard aussi, il est nécessaire d'agir. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de relever de manière ciblée les exigences en matière de fonds propres applicables aux banques d'importance systémique. Son objectif est non seulement de renforcer la base de fonds propres des banques, mais aussi d'améliorer leur capacité de liquidation. À cette fin, il faut mieux définir dans quelles filiales la banque doit détenir des fonds propres, combien de fonds propres elle doit détenir et comment ces fonds doivent être pris en compte. Cela permettra notamment d'éviter que, par exemple, la vente ou

la fermeture d'une filiale à l'étranger pour cause de situation de crise ait des répercussions négatives sur les fonds propres de la banque mère.

La couverture en fonds propres revêt des aspects aussi bien quantitatifs que qualitatifs et structurels. Il n'est donc pas ici question que d'un chiffre, comme on l'entend parfois. La couverture en fonds propres dont les banques doivent effectivement disposer dépend non seulement de leur taille, mais surtout de leur modèle d'affaires et de leur profil de risque. Elle peut donc aussi varier dans le temps. Les banques peuvent améliorer leur modèle de risque, leur modèle d'affaires et leur structure. Et c'est dans ce but précisément que les mesures interviennent.

Bien sûr, l'effet ainsi obtenu se verra notamment chez UBS, banque d'importance systémique active au niveau international. Le montant des fonds propres supplémentaires dont UBS aura besoin dépendra en fin de compte de la manière dont la banque se profilera dans l'avenir. Cette décision, c'est à elle de la prendre, pas à la Confédération.

- Une autre mesure concerne le renforcement de la garantie des liquidités en période de crise. Elle recouvre notamment le volant de liquidités que la banque doit elle-même détenir. Il s'agit ici de la première ligne de défense. En deuxième ligne, il s'agit des aides en liquidités de la Banque nationale, auxquelles il est possible de recourir en cas de crise.

Lors de la crise de Credit Suisse, le Conseil fédéral a dû recourir au droit de nécessité pour garantir que la banque puisse être suffisamment approvisionnée en liquidités par la Banque nationale. Comme vous le savez, le Conseil fédéral a adopté il y a déjà quelques mois un message concernant le *public liquidity backstop*, c'est-à-dire le mécanisme qui permet à la Banque nationale d'accorder des aides sous forme de liquidités garanties par l'État. Ce message est en cours d'examen au Parlement. L'instrument dont il est question ici est capital et, au niveau international, il fait partie intégrante de l'arsenal de toute place financière qui compte une banque d'importance systémique mondiale. Il constitue la troisième ligne de défense en matière de liquidités qu'il sera possible d'exploiter en cas d'assainissement d'une banque, afin de soutenir cet assainissement.

- Voilà donc, en résumé, les mesures que le Conseil fédéral propose dans le domaine de la prévention et de la gestion des crises. Nous avons déjà mentionné le **troisième axe prioritaire**, qui concerne la capacité de liquidation au sens strict. L'idée est d'améliorer la planification de la liquidation des banques d'importance systémique en cas de crise. L'assainissement d'une banque d'importance systémique, assorti dans le pire des cas de sa liquidation, doit constituer un scénario tout à fait réalisable et crédible.
- Les mesures proposées sont parfaitement compatibles avec la réglementation et les instruments internationaux, mais elles tiennent également compte des caractéristiques de la Suisse, place financière d'envergure ayant avec UBS sur son territoire une banque d'importance systémique active au niveau international.
- La mise en œuvre des mesures proposées se fera par étapes. La première étape consistera, pour le Conseil fédéral, à décider des modifications d'ordonnances. Celles-ci pourront être mises en œuvre rapidement. Les propositions de modifications à apporter à la législation seront soumises au Parlement. D'ici là, il sera possible de tenir compte du résultat des travaux menés par la Commission d'enquête parlementaire. Le Conseil fédéral tient à se concerter avec elle. Il est toutefois tenu de présenter ses propositions en temps voulu, comme la loi le prévoit et le Parlement l'exige.
- Une dernière remarque pour terminer : il n'y a pas de règle judiciaire qui permettrait de supprimer totalement le risque dans l'activité bancaire, à moins de l'interdire de facto. Nous ne savons pas non plus comment pourraient se présenter les crises à l'avenir. Les mesures que le Conseil fédéral propose contribuent toutefois grandement à réduire le risque pour l'économie et les contribuables, compte tenu des connaissances actuelles. L'existence d'une place financière forte et stable est précieuse pour tous les citoyens et citoyennes. Le Conseil fédéral est convaincu que le rapport qui vous a été présenté aujourd'hui contient les clés pour améliorer la situation actuelle.