

Seul le texte prononcé fait foi

11.028 Modification de la loi sur les banques (too big to fail)

Explications du Landammann Christian Wanner, président de la CDF,
audition CER-E, 10 mai 2011, Palais fédéral, Berne

Nous vous remercions de l'occasion que vous nous offrez de présenter devant votre commission la position de la CDF. Je m'appuie à cet égard sur la prise de position sur le projet en consultation que notre Assemblée plénière a adoptée à l'unanimité le 28 janvier 2011 et à laquelle se sont largement ralliés les gouvernements cantonaux.

De manière générale, nous sommes favorables aux **mesures clés** proposées (renforcement de la base de fonds propres et durcissement des exigences en matière de liquidités; diversification accrue des risques; mesures organisationnelles). Elles renforcent la stabilité de la place financière suisse, consolident le mécanisme de sanction inhérent au marché et réduisent la garantie implicite de l'Etat à l'égard des entreprises d'importance systémique. Leur capacité à supprimer entièrement la garantie de l'Etat et, ainsi, à rendre les actions de sauvetage étatiques superflues à l'avenir, reste quant à elle encore à prouver.

La **définition quantitative des dispositions relatives aux fonds propres et aux liquidités** joue un rôle essentiel à cet égard. Il ne s'agit pas ici de revenir en amont des propositions de la commission d'experts. S'il fallait s'en écarter, ce serait en tous les cas pour aller vers un durcissement, notamment en ce qui concerne la limite au niveau d'endettement (leverage ratio), destiné à consolider le capital propre non pondéré en fonction des risques. En effet, les expériences vécues durant la récente crise financière ne nous ont pas encouragés à faire confiance à une couverture par des fonds propres, pondérée en fonction des risques, par trop fine: ni la gestion des risques par les banques elles-mêmes, ni l'évaluation des risques par les agences de

notation et les autorités de surveillance ne se sont avérées convaincantes et n'ont été à même de répondre à la complexité croissante des nouveaux produits et des marchés. Au vu du poids économique disproportionné des deux banques d'importance systémique et du double risque qui leur demeure attaché (too big to fail et too big to be rescued), il serait tout à fait justifié d'envisager un renforcement supplémentaire si nécessaire. En faisant à nouveau état d'une meilleure solvabilité, les banques TBTF bénéficieraient à long terme de coûts de refinancement inférieurs. Compte tenu des avantages économiques spécifiques à la Suisse (solidité et stabilité du système politique, de la monnaie et des finances publiques), un durcissement leur apporterait en outre des avantages comparatifs face à la concurrence internationale. La position de la CDF a été entre-temps corroborée par des gouverneurs de banques centrales, des centres de recherche, des économistes de renom à l'échelle nationale et internationale et par le FMI.

Dans notre prise de position lors de la consultation, nous avons retenu qu'il serait préférable de définir plus précisément les réglementations légales contenues aux articles 7 à 10 du projet de loi sur les banques et d'éviter de laisser une trop grande latitude en la matière à la pratique de la Banque nationale suisse et de la FINMA. Le projet en question tient compte, tout au moins partiellement, des doutes exprimés, dans la mesure où le Conseil fédéral peut édicter des ordonnances d'exécution pour régler certaines questions comme celles des exigences particulières définies à l'art. 10 al. 4 LB envers les banques d'importance systémique. Néanmoins, d'un point de vue juridique, nous aurions salué **une plus grande précision dans la loi elle-même des principes prévus par le Conseil fédéral concernant les compléments à apporter par voie d'ordonnance**. Une telle précision ne servirait pas seulement aux instituts concernés mais aussi à l'économie, qui verrait ainsi mieux où la mène ce périple.

Dans la perspective d'un renforcement optimal de la dotation en fonds propres, il serait préférable, en ce qui concerne les **mesures d'accompagnement fiscales**, de supprimer entièrement le droit d'émission, de manière à éviter une discrimination fiscale du capital propre par rapport aux fonds de tiers. A cela s'ajoute d'autres inégalités, certes compréhensibles au plan politique, mais difficiles à justifier juridiquement, notamment lorsqu'elles sont limitées exclusivement aux droits de participation résultant de la conversion de CoCo. Etant donné le montant des pertes de recettes additionnelles, nous sommes néanmoins favorables, pour des raisons de politique (finan-

cière), à la suppression restreinte du droit d'émission sur les obligations et les papiers monétaires. Nous privilégions par ailleurs l'idée de traiter toutes les mesures fiscales supplémentaires dans le contexte général de la stratégie «système d'imposition des entreprises en Suisse», afin de pouvoir dégager les priorités et les possibilités de contre-financement dans un cadre plus large. Nous comprenons bien que le **passage complexe du principe du débiteur au principe de l'agent payeur** a été retiré du projet et reporté à une date ultérieure.

Les conséquences des mesures clé et des mesures fiscales sur les finances cantonales s'avérant à la fois positives et négatives, leur solde est ouvert.¹ Même s'il s'avérait négatif pour les cantons, il devrait être accepté comme le prix à payer pour réduire la concentration des risques économiques; la réduction des risques et le renforcement de la stabilité ne sauraient être gratuits, ni pour l'économie ni pour les budgets publics. Pas plus ici qu'ailleurs, on ne saurait avoir le beurre et l'argent du beurre.

Malgré tout le respect que nous inspire la contribution des grandes banques à la prospérité de la Suisse, il nous faut impérativement réduire le risque qu'elles propagent. Les sommes inscrites à leur bilan représentent, même après la crise, le quadruple du PIB, alors que le rapport est de 0.4 pour les quatre grandes banques des Etats-Unis, soit dix fois moins. Pour le sauvetage de ses banques, l'Irlande a émis des garanties de l'ordre de "seulement" 2.5 fois son PIB. Il suffit d'ailleurs d'observer l'Irlande pour mesurer ce qu'un sauvetage bancaire peut signifier pour un pays – une expérience que nous souhaiterions éviter aux Suissesses et aux Suisses. L'expérience réalisée – et bien surmontée – jusqu'ici nous suffit, en attendant le règlement de la répartition du bénéfice de la BNS. Quand bien même, au bout du compte, la crise n'a pas eu de retombées trop lourdes sur les budgets publics en termes de recul des recettes provenant des impôts directs, il ne faudrait pas oublier que la distribution du bénéfice de la BNS à la Confédération et aux cantons est menacée - non plus à cause des titres toxiques d'UBS mais des interventions de la BNS sur le marché des devises. On peut se demander à juste titre si on n'est pas en présence de dommages collatéraux liés aux actions entreprises pour juguler la crise, si on met ces interventions sur le compte de la faiblesse des autres monnaies due à la crise.

¹ Voir message, p. 63 et suiv., en particulier tableau p. 67 et suiv.

La crise bancaire n'est pas terminée: derrière la crise de la dette publique se cache la prochaine crise bancaire. La croyance des marchés selon laquelle on pourrait couvrir les montagnes de dettes qu'accumulent les Etats par de l'argent (encore) meilleur marché et des fonds de renflouement encore plus conséquents, est en train de se fissurer. Des voix s'élèvent de plus en plus pour réclamer un rééchelonnement de la dette et un abandon des créances, des exigences qui font peser une menace accrue sur le système bancaire international.

J'en viens à ma **conclusion:**

Il importe aujourd'hui de franchir une étape en vue de la stabilisation du système financier, comme le propose le Conseil fédéral. Attendre la mise en place de réglementations internationales reviendrait à ne pas tenir compte de la dimension spécifique du problème auquel la Suisse est confrontée. D'autres pays prévoient d'autres réglementations comme de réduire certaines activités ou d'introduire des impôts spéciaux. Ce n'est pas en procédant à coup d'harmonisation et de standardisation que la civilisation occidentale progressera mais par la concurrence entre les idées, les valeurs, les entreprises, les institutions et aussi entre les réglementations. On peut proclamer qu'un tien vaut mieux que deux tu l'auras ou alors faire comme si on n'avait jamais été au bord du gouffre et entraîné tout un pays à sa suite. Mais surtout on peut adapter avec succès des modèles de gestion qui anticipent les réglementations attendues et faire en sorte, par exemple, que l'investmentbanking soit plutôt mis au service du client que de soi-même.

Raison pour laquelle la CDF et les gouvernements cantonaux soutiennent le projet du Conseil fédéral.