

11.028

**Bankengesetz.  
Änderung (too big to fail)**

**Loi sur les banques.  
Modification (too big to fail)**

*Erstrat - Premier Conseil*

Botschaft des Bundesrates 20.04.11 (BBI)

Message du Conseil fédéral 20.04.11 (FF)

[Ständerat/Conseil des Etats 14.06.11 \(Erstrat - Premier Conseil\)](#)

[Ständerat/Conseil des Etats 16.06.11 \(Fortsetzung - Suite\)](#)

**Marty** Dick (RL, TI), pour la commission: Le cours de l'histoire est marqué et scandé par des dates d'événements qui deviennent des symboles d'une période qui s'achève, du début d'une nouvelle ère ou d'une phase historique particulière qui a marqué la société.

Ainsi, parmi ces dates symboles, nous avons bien évidemment tous à l'esprit le 9 novembre 1989, date de la chute du Mur de Berlin, du bouleversement d'un équilibre géopolitique que l'on croyait établi pour longtemps. Nous avons à l'esprit le 11 septembre 2001, jour où les tours jumelles s'écroulent, symbole d'une Amérique forte et invincible, un symbole détruit par un groupe de criminels terroristes, qui va changer la donne et affecter profondément la relation entre liberté et sécurité. J'ajouterai encore le 8 août 2008, jour de l'ouverture des Jeux olympiques de Pékin, la consécration de la Chine comme acteur majeur de la scène internationale. Et j'arrive au sujet qui nous intéresse aujourd'hui, le 15 septembre 2008: ce jour-là, on décrète la faillite de Lehman Brothers, expression d'un cataclysme qui a investi et bouleversé l'ensemble des marchés financiers internationaux, obligeant les gouvernements de très nombreux pays à déroger aux principes libéraux qu'ils avaient toujours professés et à intervenir massivement pour soutenir les principaux établissements bancaires privés menacés de dérouté financière.

La crise financière n'a pas seulement ébranlé les marchés internationaux, mais elle a également déclenché une crise économique aux dimensions mondiales. Tout cela n'est pas arrivé par simple fatalité. C'est le résultat d'une culture scélérate qui a fait de la spéculation, de l'avidité et d'une vision du gain restreinte au très bref terme, les leviers principaux d'amples secteurs de la finance, secteurs sans plus aucune véritable connexion avec la réalité économique et l'économie réelle.

Les mécanismes de contrôle, aussi bien internes qu'externes, se sont révélés défaillants et la crédibilité des agences de notation est apparue aléatoire, pour ne pas dire dérisoire.

Les conséquences de ce désastre ont été supportées avant tout par les épargnants, les petits investisseurs, les caisses de retraite de nombreuses fondations. Pas de véritable conséquence en revanche pour les responsables de cet immense casino

financier, comme cela a été défini, non sans raison, par certains, responsables qui, grâce à ces spéculations, se sont enrichis d'une façon éhontée.

Les bonus exorbitants perçus par ces personnages ont suscité à juste titre des réactions scandalisées et de révolte dans la population. Or force est de constater que la politique n'a toujours pas su ou voulu réagir d'une façon adéquate à l'indignation et aux attentes des citoyennes et des citoyens.

Comme nous nous le rappelons fort bien, la Confédération a été contrainte d'intervenir pour soutenir UBS qui se trouvait dans une situation difficile à la suite notamment d'investissements dans l'immobilier américain, investissements que l'on doit définir, en des termes très prudents, comme très hasardeux, et même franchement téméraires si l'on considère l'énorme somme placée dans la même catégorie de risque. La Confédération a soutenu la banque en danger au moyen de la souscription d'un emprunt à conversion obligatoire de 6 milliards de francs et, à travers la Banque nationale, avec la création d'un fonds de stabilisation qui a repris les actifs dits toxiques d'UBS à hauteur de 38,7 milliards de dollars. L'emprunt a été remboursé, même avec un certain bénéfice pour la Confédération, tandis que le bilan final du fonds de stabilisation n'est pas encore connu.

Ces événements nous ont rappelé avec force trois faits fondamentaux dont nous connaissions l'existence mais que nous avons toujours considérés comme virtuels et refoulés dans le domaine de l'improbable et de l'oubli:

1. Les deux grandes banques, Credit Suisse et UBS, assument, de par leur dimension et leur fonction, une importance fondamentale pour le fonctionnement de l'économie du pays.

2. Une crise auprès de l'une de ces deux banques représente un danger majeur pour l'ensemble de l'économie du pays, ce qui obligerait nécessairement les pouvoirs publics à intervenir pour éviter que la crise ne se transforme en catastrophe.

3. Ce mécanisme constitue en fait une assurance anti-faillite, une garantie de l'Etat, un privilège non rétribué et sans bases légales, qui fausse les règles du marché et attribue aux deux banques en question un avantage concurrentiel important.

Comme le signale le message, les actifs de l'UBS entre 2003 et 2007 ont représenté en moyenne le 280 pour cent du PIB; ceux du Credit Suisse Group, le 100 pour cent. Et les deux banques occupent le 40 pour cent du marché suisse. Nous ne trouvons une telle situation nulle part ailleurs. C'est une réalité que nous devons bien avoir à l'esprit en affrontant ce dossier.

Le pays qui suit la Suisse dans ce classement est l'Islande, où les actifs de la banque principale représentaient le 247 pour cent du PIB. Pas besoin de vous rappeler ce qui s'est passé en Islande!

Au troisième rang, nous trouvons Hong Kong, avec 204 pour cent du PIB, ce qui est assez loin derrière les 280 pour cent de l'UBS.

Il est évident que la garantie "Too big to fail" fournie par l'Etat a un effet incitatif négatif, dans le sens qu'elle encourage à la prise de risques - encouragement qui par ailleurs se joint, avec un effet de résonance, au système de rétribution des cadres fondé sur les bonus. Ce système constitue aussi une puissante incitation à assumer des choix spéculatifs à court terme.

Un autre facteur négatif est - permettez-moi de le relever - l'impunité dont jouissent les auteurs de ces folies financières.

Cette impunité pourrait peut-être partiellement toucher à sa fin si l'on en croit un article publié aujourd'hui même dans le quotidien "Le Monde", selon lequel les responsables de la banque Goldman Sachs auraient reçu du procureur un avis à comparaître pour leur rôle louche dans l'affaire des subprimes. Comme le relève

l'éditorialiste du journal "Le Monde", "l'impunité est toujours une puissante incitation à la récidive, que vous soyez voleur de banques ou banquier voleur".

Il convient de souligner que cette garantie de l'Etat en faveur des deux grandes banques, qui ne repose sur aucune base légale explicite mais qui se fonde sur le devoir primordial de l'Etat d'assurer la sécurité et la stabilité du pays, constitue aussi une importante entorse aux lois du marché assurant aux bénéficiaires un avantage concurrentiel substantiel. Les agences de notation le savent bien et en tiennent évidemment compte dans la fixation de leurs ratings, ce qui permet aux établissements au bénéfice de cette garantie de fait de l'Etat d'obtenir des crédits et des liquidités à un meilleur prix. Cet avantage dont on n'a jamais voulu parler ouvertement a une valeur considérable qui, selon différents calculs d'experts, se chiffre entre 3 et 8 milliards de francs par année pour chacune des deux banques. En fait, il s'agit d'une subvention importante au sujet de laquelle nous n'avons jamais délibéré, alors que la semaine dernière nous avons eu une longue délibération pour la subvention de 4 millions de francs pour l'encouragement à l'exportation du bétail!

Je le répète, si nous voulons assumer notre responsabilité de législateurs, nous ne pouvons et nous ne devons pas perdre de vue ces aspects. La politique est aujourd'hui appelée à assumer sans tarder et sans tergiverser ses propres responsabilités qui ont été, dans le passé, excessivement déléguées aux acteurs privés intéressés. Sans ces interventions rapides et massives des pouvoirs publics, nous aurions été entraînés dans un effondrement du système financier international et économique dont les conséquences auraient été difficilement imaginables mais certainement dévastatrices.

Comme nous l'avons déjà souligné, tout cela n'est pas arrivé par hasard mais cela a été le fruit d'une mentalité et d'une culture qui se fondaient sur l'avidité, la spéculation et le manque total d'éthique et de responsabilité. On est en droit de se demander aujourd'hui si la leçon a été vraiment comprise et si on en a tiré les enseignements nécessaires.

Qu'il me soit permis de rappeler, non sans une pointe de désappointement, que si les dirigeants d'UBS d'alors ne s'étaient pas comportés d'une façon aussi peu responsable, la place financière suisse aurait pu être l'une des seules où l'Etat n'aurait pas dû intervenir, ce qui aurait grandement profité à la renommée de notre pays. Rappelons en effet que les deux tiers des cent plus grandes banques du monde ont dû être secourues par l'argent public. Je signale un autre aspect au passage: l'entrée dans le capital des deux grandes banques de fonds souverains étrangers, un fait que l'on appréciera selon nos différentes sensibilités.

Sollicité par une motion parlementaire, le Conseil fédéral a décidé d'affronter le problème en instituant, à la fin 2009, une commission d'experts chargée d'élaborer des mesures visant à limiter les risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale et aux contribuables. La commission a présenté un rapport très complet, proposant un train de mesures aptes à réduire, et non à annuler, les risques auxquels les banques d'importance systémique exposent l'économie nationale. Les exigences proposées par les experts se réfèrent aux deux grandes banques et vont bien au-delà des règles actuelles. Elles sont compatibles avec les normes internationales, notamment avec celles de Bâle III et du Conseil de stabilité financière, et vont même un peu plus loin.

Je n'entrerai pas dans les détails de la procédure de consultation, sinon pour dire que la majorité de la commission a salué les intentions du gouvernement; d'autres ont déploré le fait que trop d'éléments importants ne soient pas fixés dans la loi, mais renvoyés à une ordonnance. Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui est plus

proche de la proposition de la commission d'experts que celui qui a été mis en consultation.

Je souligne cet aspect, car lors des auditions que nous avons menées en commission, nous avons eu l'impression, surtout de la part de certains représentants des milieux bancaires, que l'on argumentait encore sur le projet mis en consultation et non pas sur celui soumis aux chambres.

En fait, les deux grandes banques étaient représentées à un très haut niveau dans la commission d'experts et leurs représentants ont partagé les conclusions de la commission. Les propositions de la commission d'experts ont été reprises par le Conseil fédéral et concrétisées dans la révision de la législation bancaire et du droit des obligations que nous nous apprêtons à examiner maintenant.

Le projet se fonde sur quatre piliers principaux, soutenus en outre par des mesures d'accompagnement. Enumérons-les rapidement:

1. des exigences concernant les fonds propres pour lesquels nous avons un noyau dur constitué de trois composantes qui doivent permettre d'assurer la marche des affaires aussi lors d'une crise sérieuse;
2. des exigences en matière de liquidités afin d'assurer la disponibilité de suffisamment de moyens liquides pour garantir le fonctionnement en période de crise;
3. des mesures relatives à la répartition des risques, surtout pour réduire l'interdépendance au sein du secteur bancaire, en particulier la dépendance des banques ordinaires à l'égard des banques d'importance systémique;
4. des mesures organisationnelles pour garantir le maintien des fonctions d'importance systémique, même en période de crise, par exemple les opérations de paiement, de dépôt et de crédit.

Parmi les mesures d'accompagnement, mentionnons la réglementation concernant les rémunérations variables des cadres en cas d'aide de l'Etat - il serait en effet choquant que l'on verse des bonus alors que l'Etat a été contraint d'intervenir -, des modifications de la procédure d'assainissement, ainsi que des mesures fiscales destinées à favoriser le développement du marché suisse des obligations, en particulier des Cocos.

La commission a étudié ce dossier avec une attention toute particulière en procédant à de nombreuses auditions. Nous avons ainsi entendu les représentants de la Banque nationale suisse, de la FINMA, le président de la commission d'experts, le président de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, Economiesuisse, Swiss Banking, l'Union syndicale suisse, ainsi que trois professeurs des Universités de Berne, Bâle et Saint-Gall.

Votre commission est entrée en matière sans aucune opposition. Une proposition de renvoi au Conseil fédéral a été rejetée avec un résultat qu'on ne saurait plus clair de 12 voix contre 1.

Parmi les points qui ont prêté à discussion, je mentionnerai la question de la limite des fonds propres que les banques d'importance systémique doivent atteindre par rapport aux actifs pondérés en fonction des risques. Faut-il que les paramètres choisis se réfèrent à l'ensemble du groupe ou au groupe ainsi qu'à chaque établissement membre du groupe ayant une importance systémique en Suisse? Comme la commission d'experts, le Conseil fédéral ainsi que votre commission se sont prononcés pour cette seconde solution.

J'aimerais attirer dès maintenant votre attention sur le fait qu'une minorité demande que ces paramètres soient calibrés seulement sur le groupe et pas aussi sur les établissements d'importance systémique en Suisse. Je tiens à vous dire dès

maintenant que si cette proposition est acceptée, c'est tout le projet qui perd de sa signification. D'ailleurs, il serait contraire à la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne en vigueur - je pense à l'article 4 qui mentionne expressément le groupe et les entreprises constituant le groupe.

Les allégations de certains représentants des deux grandes banques, selon lesquelles le Conseil fédéral aurait introduit des conditions beaucoup plus rigoureuses que ce que prévoyait la commission d'experts, apparaissent infondées. Il convient de rappeler que le rapport des experts a été approuvé à l'unanimité, y compris donc avec la voix des représentants des deux grandes banques.

Il convient également de préciser que la loi ne peut traiter tous les détails techniques, dont la description est renvoyée à une ordonnance, et que Madame la conseillère fédérale Widmer-Schlumpf s'est engagée à soumettre ladite ordonnance à notre commission lorsqu'elle sera rédigée.

Signalons également que les nouvelles dispositions n'entreront pas en vigueur en une seule fois mais progressivement. Ce n'est pas qu'à partir du 1er janvier 2019 que l'ensemble des trains de mesures sera vraiment opérationnel, bien entendu dans la mesure où nous ne tardons pas à adopter la présente révision.

La commission vous demande d'approuver ce projet qu'elle a adopté, par 8 voix sans opposition et 4 abstentions, dans le vote sur l'ensemble.

Au nom de la commission, j'aimerais remercier les représentants de l'administration, surtout Madame la conseillère fédérale Widmer-Schlumpf, pour la grande disponibilité et l'esprit de collaboration qui ont caractérisé nos travaux.

Ces nouveaux paramètres que l'on propose d'introduire pour les entreprises qui constituent un risque systémique ne sont nullement un exercice académique et encore moins l'expression d'une volonté exaspérée de vouloir tout réglementer. Il s'agit de tenir compte de ce qui s'est passé, d'éviter de futures catastrophes, ce qui est aussi bien dans l'intérêt même de ces entreprises que dans celui de notre pays et de tous ses habitants.

Je me permets encore une réflexion conclusive: le meilleur atout dont peut disposer une place financière est sa réputation. Ces nouvelles règles ne peuvent que renforcer la confiance des investisseurs et consolider ainsi considérablement la réputation de la place financière et économique suisse.

Pour toutes ces raisons, au nom de la commission, je vous demande non seulement d'entrer en matière, mais de suivre la majorité de la commission.

....

**Marty Dick** (RL, TI), pour la commission: Permettez-moi juste quelques remarques.

Monsieur Germann a sous-entendu qu'on a dû examiner ce dossier dans la précipitation. Ce n'est pas vrai. Et comme président de la commission, je dois être très ferme sur ce point. Tout d'abord, les débats qui traînent en longueur pendant des mois et des années n'ont jamais été une garantie d'une meilleure législation.

Deuxièmement, nous avons procédé à une audition comme nous avons rarement pu le faire dans une commission. De très nombreuses personnes ont participé aux débats, et aucune question n'est restée sans réponse. Aucun mandat donné au Conseil fédéral n'a été sans réponse. Donc, c'est une critique qu'on ne peut pas accepter.

D'ailleurs, le problème n'est pas seulement connu depuis la publication du message du Conseil fédéral; il l'était depuis longtemps. Le rapport des experts était lui aussi connu depuis longtemps. Il y a eu une consultation; ceux qui le voulaient pouvaient s'intéresser à ce problème, et c'était d'ailleurs notre devoir de députés. Donc, sous cet aspect-là, nous avons fait notre devoir.

A Monsieur Schweiger, j'aimerais dire qu'il n'y a jamais eu deux camps au sein de la commission: un contre les banques et un pour les banques. Non, Monsieur! Cela n'a jamais été comme ça! Nous sommes tous conscients de l'importance de la place financière suisse. Nous sommes tous conscients de l'importance que ces deux établissements ont pour notre économie. Mais nous sommes aussi conscients que la politique se fait ici, dans cette salle, et dans la salle de l'autre conseil, et nulle part ailleurs!

Nous vous proposons une solution qui a été acceptée à l'unanimité par les experts. Les plus hauts responsables des deux banques étaient présents. Lors de l'audition, cette solution a été expressément soutenue par le vice-directeur de la Banque nationale suisse, par le directeur de la FINMA, par les trois professeurs universitaires que nous avons consultés. Tous ont parlé en faveur de la solution que nous vous proposons.

Est-ce que vous pensez que toutes ces personnes, de la Banque nationale à la FINMA en passant par les professeurs d'économie des meilleures universités suisses, ne savent pas ce que signifient pour notre économie ces deux banques? Elles le savent très bien! Et c'est dans l'intérêt de ces deux banques, ainsi que de notre pays que nous vous proposons cette solution.

D'ailleurs, parlons clairement. Vous savez très bien qu'en réalité les deux banques sont d'accord avec cette solution. Il ne faut pas faire semblant de ne pas le savoir. Il y en a une des deux qui fait une petite guerre d'image parce qu'elle ne veut pas donner l'impression de se retirer, mais les deux banques sont d'accord avec cette solution. Le document qui nous a été donné samedi ne dit rien de nouveau qu'on ne pouvait pas déjà savoir en lisant le rapport des experts.

En réalité, ces deux banques savent très bien que leur force, que notre force, que la force de la place financière suisse est due à la confiance dont elle jouit au niveau mondial. Dans les années 1970, on avait mis un intérêt négatif sur les comptes dont l'argent provenait de l'étranger. Malgré cela, l'argent venait en Suisse par milliards de l'Italie. Qu'est-ce que cela signifiait? Cela signifiait que pour les investisseurs la confiance était encore plus importante que le rendement à court terme.

C'est donc pour cette réputation que cette réglementation est nécessaire. Monsieur Peter Briner a raison d'affirmer que ce n'est pas une garantie, mais cela représente une diminution du risque. On ne peut pas se permettre que ce qui s'est passé en 2008 puisse à nouveau se répéter trop facilement.