

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Département fédéral des finances
3003 Berne

Par courrier électronique :
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Paudex, le 20 novembre 2025

Consultation fédérale : modification de la loi sur les banques et de l'ordonnance sur les fonds propres (couverture des participations étrangères au moyen de fonds propres de la banque mère des banques d'importance systémique)

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'objet cité en titre et souhaitons, par la présente, vous faire part de notre position.

1. Remarques générales

Nous partageons la conviction du Conseil fédéral quant à la nécessité d'améliorer le dispositif «too big to fail» pour juguler la menace que font planer les banques d'importance systémique (ou plus exactement la dernière siégeant en Suisse) sur notre économie. Leur rôle clé pour garantir la stabilité du système financier helvétique et pour assurer la continuité et le maintien des fonctions économiques essentielles dans notre pays n'est plus à démontrer. Tout le tissu économique suisse en dépend étroitement et une organisation faitière comme la nôtre ne peut être qu'attentive au maintien de ce facteur d'équilibre en termes de financements, de services transactionnels et d'investissements. Evoquons aussi l'épée de Damoclès que fait peser sur les contribuables helvétiques le renflouement d'une banque d'importance systémique en perdition. Avec Crédit Suisse ce cauchemar est venu hanter il y a peu les esprits de nos concitoyens. A cet égard notre pays n'a pas vocation à arroser le secteur financier d'aides d'état d'Etat quand les liquidités ou les fonds propres se font trop rares. A ce segment d'activité d'assurer lui-même la solidité de son bilan et l'adéquation de ses fonds propres à la couverture de ses risques. Le principe de prudence, que toutes les entreprises de ce pays mettent en application au quotidien dans la gestion de leur bilan, doit s'appliquer à plein pour nos banques systémiques et ce à leur échelle, aussi démesurée soit-elle.

Pour autant, nous n'oublions pas les paramètres clés que sont :

- la nécessité de maintenir des ratios financiers en adéquation avec les standards du segment économique auquel on appartient (l'impact qu'une divergence majeure avec les «*best-in-class*» peut avoir sur le cours boursier d'un groupe) ;
- le coût très élevé pour toute entreprise, à fortiori dans le secteur bancaire, que constitue la rémunération des fonds propres par rapport aux fonds étrangers ;
- la difficulté qu'il peut y avoir pour une entreprise à se procurer des fonds propres auprès de tiers.

En relation avec ce type de contraintes, les banques concernées ont par le passé systématiquement évité de couvrir au moyen de fonds propres la totalité des participations qu'elles détenaient dans leurs filiales étrangères, et ceci même sur des marchés majeurs

pour leurs activités les plus risquées (la banque d'affaires notamment). A leur décharge la réglementation actuellement en vigueur n'exige qu'une couverture de 45% en fonds propres de base durs (*Common Equity Tier 1*, CET1) des participations au sein de filiales étrangères. La débâcle du Crédit Suisse a mis en lumière les limites des règles en vigueur aujourd'hui. En effet cette dernière courait le risque, au-delà des 45% de couverture sur les participations étrangères, de puiser dans les fonds propres de la maison mère elle-même au risque de mettre en danger la banque entière. C'est exactement ce qui s'est passé pour l'ex-fleur de la Bahnhofstrasse qui n'a pas été en mesure de céder certaines de ses filiales à l'étranger quand elle l'aurait souhaité pour repartir sur des bases plus saines. Son manque de fonds propres de couverture au-delà des 45% l'en aura tout simplement empêché, ne permettant pas certaines restructurations indispensables à sa survie.

Le Conseil fédéral et la Commission parlementaire mise sur pied dans le cadre de la débâcle du Crédit Suisse se sont donc tout à fait légitimement saisis du problème. La réglementation soumise à consultation concrétise le diagnostic porté alors et les mesures qu'il imposait tout en respectant un juste équilibre entre les nécessités prudentielles évoquées plus haut et les contraintes concurrentielles du principal établissement concerné. Cette volonté est d'autant plus légitime lorsque l'on considère la simple taille du bilan d'UBS en rapport avec le PIB de notre pays (1,67 fois plus grand que ce dernier!). Aucun autre pays au monde ne connaît une telle disproportion et aucun contribuable au monde n'est aussi exposé que le citoyen suisse si une débâcle financière emportait l'établissement. On ajoutera que le contribuable helvétique n'a pas vocation à renflouer les filiales étrangères d'un géant bancaire en perdition et à se substituer aux contribuables locaux en tant que prêteur de dernier recours pour une banque étrangère. C'était pourtant bien plus qu'une hypothèse d'école quand Crédit Suisse s'est retrouvé «coincée» avec des filiales étrangères en perdition (banque d'affaires de la filiale américaine notamment) au moment de dépendre de la Confédération pour son salut. Vendre les filiales étrangères en crise impliquait l'obtention d'un prix d'achat bien en-dessous de la valeur comptable des participations au bilan de la banque. Leur inévitable dépréciation suite à une aliénation en-dessous de la valeur comptable n'aurait pu se faire qu'au détriment des fonds propres de la banque déjà dangereusement bas à ce moment. Couvrir à 100% en capital propre les participations dans les filiales étrangères empêchera de telles dépréciations (douloureuses pour les fonds propres et entraînant bien souvent des recapitalisations obligatoires sur un plan réglementaire). Cette nouvelle réglementation permettra des «*exit strategies*» en bon ordre dans certains pays ou des désinvestissements ciblés sans mettre l'ensemble de la banque en danger. On peut dès lors aisément comprendre la pertinence de la proposition du Conseil fédéral.

Néanmoins UBS apparaît comme réticente à cette idée. Nul doute que les trois problématiques évoquées plus haut concernant les fonds propres permettent de mieux comprendre la position de la banque qui souhaite ne pas être distancée par ses pairs et concurrents en termes de rendement de ses capitaux propres et de ratios financiers. Pourtant les exigences de la Confédération ne mettront pas l'établissement exagérément en porte-à-faux avec les standards financiers de la branche et ne feront pas d'elle une anomalie en termes de ratios de fonds propres. Cet établissement deviendra simplement une banque solidement capitalisée et ce que les investisseurs perdront en niveau de rémunération de leur mise de fonds sera compensé par la sécurité accrue de son bilan et du leur. Selon nous, le ratio «*risk and return*» de ce surcroît de fonds propres ne devrait pas pénaliser outre mesure les actionnaires d'UBS, ni la banque dans sa recherche de fonds propres. La récente hausse de la notation financière d'UBS par l'agence Moody's, qui cite nommément la nouvelle réglementation qui fait l'objet de cette consultation pour la justifier, constitue un signe plus qu'encourageant à cet égard.

En outre, sa mise en œuvre graduelle sur sept ans est une faveur faite à la banque qui pourra ainsi lisser dans le temps ses effets au titre du coût du capital et permettre une transition douce pour son actionnariat. Ajoutons enfin qu'UBS pourrait rapatrier une partie du capital propre de ses filiales étrangères, souvent mieux dotées que la maison mère, vers cette dernière et qu'une hausse des CET1 réduira le besoin en AT1. Une fois cette augmentation graduelle de CET1 réalisée, les ratios de fonds propres de base durs d'UBS

devraient osciller entre 15 et 17%. Ce chiffre est très proche des pourcentages actuels de CET1 de banques majeures comme JPMorgan (15,8%), Goldman Sachs (15,3%) ou HSBC (15%). En résumé UBS ne devrait pas constituer une anomalie parmi ses pairs, tant s'en faut.

Cette modification de la Loi sur les banques est appropriée, proportionnée et, n'ayons pas peur de le dire, indispensable pour notre pays. Les fonds propres CET1, ces matelas de sécurité destinés à absorber les pertes imprévues et garantir la stabilité du système financier sont un rempart contre les risques que font courir à un pays les banques systémiques majeures. Ils protègent créanciers et contribuables tout en permettant à la banque de continuer ses activités, même en cas de difficultés ou de crises financières majeures. En outre une base de fonds propres solide renforce la confiance des clients, des investisseurs et des autres acteurs du marché en Suisse comme à l'étranger. N'écornons pas notre image une nouvelle fois après l'expérience désastreuse de la débâcle de Crédit Suisse. Enfin les turbulences sur les marchés financiers sont souvent imprévisibles et suivent parfois de très près les ciels sans nuages. Sans même évoquer les monceaux de dette publique sous lesquels croulent les Etats, comment ne pas évoquer les catacombes insondées du «*shadow banking*»? Au moment de la crise des «*subprimes*», le poids du système financier «de l'ombre» était de 45'000 milliards de dollars, il est à présent de 217'900 milliards. Autrement dit un nombre accru d'acteurs économiques se finance désormais en grande partie via un secteur opaque et non régulé. Avec cette expansion des activités des institutions non bancaires, certains risques auparavant supportés par les banques ont disparu des radars. Ces dernières en sont-elles immunisées pour autant? Rien n'est moins sûr car les banques leur fournissent bien souvent des liquidités tandis qu'effets de levier, produits dérivés et services d'intermédiation financière croisés brouillent l'efficacité de la gestion des risques au sein des établissements financiers. Hélas ces vulnérabilités ne sont guère mises en évidence que lors de crises et engendrent des risques fortement accrus pour la stabilité financière des organisations régulées.

Le jour, presque inévitable, où ces crises surviendront, la Suisse devra être prête à s'y confronter et cette nouvelle législation l'y aidera grandement.

2. Remarques spécifiques et points d'attention

Art. 9, al. 2, let. a, ch. 1a de la Loi sur les Banques

Nous trouverions judicieux et approprié de préciser dans cet article la notion d'«entreprises (...) faisant partie d'un même groupe financier». La notion de périmètre de consolidation mérite en effet une définition claire et précise dans le texte légal ou ses ordonnances d'application. Cela permettrait de lever plusieurs équivoques éventuelles. On pense en particulier à certains «*special purposes vehicles*» hors bilan, aux notions de contrôle de droit et/ou de fait ainsi qu'aux participations minoritaires, où l'actionnaire a une influence commerciale ou financière majeure sur la conduite de la société malgré sa participation limitée au capital. Outre une définition de ce périmètre de consolidation au sein même de l'article concerné on peut également imaginer une référence expresse à un autre texte légal qui définirait plus étroitement ce qu'entend exactement le Conseil fédéral par «partie d'un même groupe financier»

Nous vous remercions de l'attention que vous aurez prêtée à nos lignes et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal

Jean-Blaise Roggen