

# POINT FORT

## Pourquoi les chiffres du Conseil fédéral et d'UBS sont si éloignés

«TOO BIG TO FAIL». Les besoins de fonds propres durs supplémentaires liés aux nouvelles règles sont de 9 milliards selon Berne. La banque aux trois clés articule un montant de 37 milliards.

Christian Affolter

Le Conseil fédéral a présenté mercredi son projet de réforme de la régulation «too big to fail» (TBTF), qui combine des changements de la Loi sur les banques, que le Parlement devra approuver, et de certaines ordonnances. Ses estimations des effets directs des nouvelles mesures qu'il souhaite voir imposées à UBS sont nettement inférieures aux montants articulés par la banque. Les divergences portent principalement sur l'exigence d'une couverture totale en fonds propres durs des participations étrangères de l'établissement aux trois clés. La comparaison internationale des taux de couverture (voir graphique ci-dessous) établie par les autorités induirait même en erreur, selon la prise de position du géant bancaire diffusée après les annonces du gouvernement. Qu'en est-il? Réponses d'experts.

### Grande divergence sur les fonds propres durs

Les estimations des besoins de fonds propres durs (CET1) liés à la nouvelle réglementation proposée par le Conseil fédéral vont du simple au quadruple. Les autorités fédérales écrivent que



**Karin Keller-Sutter.** La conseillère fédérale, accompagnée de la secrétaire d'Etat aux questions financières internationales, Daniela Stoffel, a présenté mercredi un projet de durcissement des fonds propres qui s'appliqueront à UBS. La banque juge les exigences «extrêmes».

«le manque effectif de CET1 [serait] de quelque 9 milliards de dollars» si les modifications prévues entraient en vigueur au début de cette

année. Dans sa prise de position, UBS parle toutefois d'environ «37 milliards de dollars de CET1 supplémentaires au total, avec un coût

de capital annuel d'à peu près 3 milliards». Les écarts de calcul sont moindres concernant un point plus précis, la couver-

ture intégrale des participations étrangères par des fonds propres durs. Le Conseil fédéral avance le montant de 18 milliards, la banque 20 milliards. Les deux parties s'entendent en revanche au sujet de l'impact de 2 milliards lié au changement de l'ordonnance qui permet de considérer certains investissements IT, notamment, comme des fonds propres.

Comment faut-il interpréter ces différences? Par des calculs qui ne sont pas faits sur les mêmes bases. La Confédération «considère qu'UBS peut utiliser des fonds propres qu'elle détient actuellement

en plus des exigences réglementaires minimales, ce qui réduit ses besoins supplémentaires à 9 milliards. Ce n'est pas faux en soi, mais cela implique que l'établissement soit capable de réduire ce coussin et de fonctionner tout près du minimum réglementaire», analyse le spécialiste des banques Andreas Ita, fondateur et Managing Partner d'Orbit36 active dans le conseil stratégique pour les banques.

«On ne peut pas régler un tachymètre à une vitesse de 119,9 km/h. Les banques doivent détenir environ de 1 à 2 points de pourcentage en capital propre en plus du minimum.»

**Andreas Ita**  
Managing Partner d'Orbit36

Et d'ajouter: «Dans la pratique, c'est impossible, en raison des fluctuations des actifs pondérés des risques (RWA), des variables de marché ou encore des monnaies. On ne peut pas régler un tachymètre à une vitesse de 119,9 km/h. Les banques doivent détenir environ de 1 à 2 points de pourcentage en capital propre en plus du minimum.» Au vu des RWA évoluant aux alentours de 500 milliards, les besoins supplémentaires en capital propre pour ce coussin se montent donc à 5-10 milliards, estime-t-il.

Le cas du géant de Wall Street Goldman Sachs est évoqué par l'analyste bancaire de Vontobel Andreas Venditti: «A la fin de l'année 2025, son taux CET1 était de 15,1%, mais il n'était plus que de 13,4% à fin mars. La hausse de la volatilité [des marchés] et des RWA

### Cinq mesures proposées par le gouvernement, et ce qu'elles changent pour la banque

Le Conseil fédéral a présenté mercredi son projet remanié des adaptations du régime «too big to fail» concernant essentiellement UBS. Voici un aperçu des cinq principales mesures touchant la banque aux trois clés à l'issue des procédures de consultation, avec notre évaluation de l'évolution par rapport aux intérêts de la banque. La modification de la Loi sur les banques sera probablement traitée par le Parlement dès cet été, tandis que les ordonnances devraient entrer en vigueur en 2027.

#### 1. Couverture à 100% de fonds propres de base durs des participations dans les filiales étrangères

Le Conseil fédéral a maintenu sa position dans le projet de modification de la Loi sur les banques et chiffre à 20 milliards de dollars les besoins supplémentaires de fonds propres de base durs (CET1) liés essentiellement au relèvement de cette exigence. Notre évaluation: **négatif**

#### 2. Pas de recours aux instruments AT1 admis

La reconnaissance de fonds propres supplémentaires, par exemple des instruments de capital AT1, dans le cadre de la couver-

ture des participations des filiales étrangères, demandée par UBS dans sa réponse à la consultation, est refusée. Sous la réglementation actuelle, la couverture des filiales étrangères doit se monter à au moins 45% de capital CET1, et à 60% en prenant en compte d'autres fonds propres. Notre évaluation: **négatif**

#### 3. Pas de couverture intégrale des créances fiscales latentes et des logiciels par des fonds propres

Le Conseil fédéral renonce à cette mesure proposée dans le projet initial de son ordonnance sur les fonds propres, mettant en avant les réponses obtenues lors du processus de consultation. Les banques d'importance systémique devront toutefois amortir les actifs logiciels sur une durée maximale de trois ans. Notre évaluation: **positif**

#### 4. Nouveau régime AT1 remis à plus tard

Le Conseil fédéral avait prévu de suspendre le paiement de coupons sur ces instruments après le constat d'une perte cumulée sur quatre trimestres consécutifs. Le projet présenté mercredi ne mentionne

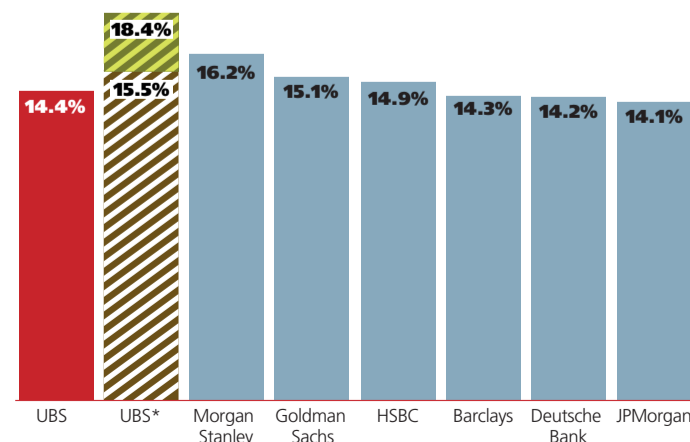
plus cet élément. Le renforcement de la fonction de porteur de risque des AT1 dans le cadre des activités courantes – notamment par la définition de niveaux de déclenchement plus élevés qu'actuellement, rendant plus probable leur utilisation pour absorber des pertes – est également mis en suspens. Le Conseil fédéral souhaite en premier lieu observer l'évolution des travaux engagés dans ce domaine sur le plan international. Notre évaluation: **positif**

#### 5. Délai de transition

UBS et les autres banques systémiques disposeront d'un délai de sept ans pour la mise en œuvre des nouvelles exigences en matière de couverture en fonds propres de filiales à l'étranger, «pour autant que le Parlement examine le projet en temps voulu», selon le communiqué. En ce qui concerne les ordonnances, leur entrée en vigueur est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2027, avec un délai transitoire de deux ans pour les nouvelles dispositions en matière de logiciels. UBS avait relevé que pour ces dernières, aucun délai n'avait été mentionné dans le projet mis en consultation. Notre évaluation: **positif**

### UNE HAUSSE QUI NE FAIT PAS L'UNANIMITÉ

Ratio CET1



\*Possible futur ratio de fonds propres minimum, selon les calculs du Conseil fédéral et ceux, plus élevés, d'UBS  
SFI; publication des résultats des banques au quatrième trimestre 2025

# Un débat tendu en vue sous la Coupole fédérale

**BERNE.** Le projet de durcissement des règles pour les banques d'importance systémique entre dans une phase décisive. Scruté de toutes parts, le débat au Parlement s'ouvre en mai.

**Jonas Follonier**

Comment empêcher un nouveau naufrage bancaire tout en minimisant les atteintes à la compétitivité de la place financière suisse? C'est la question à laquelle devra répondre le Parlement dès le mois prochain. Au lendemain de l'annonce du rachat de Credit Suisse par UBS en mars 2023, le Conseil fédéral avait planché sur un ensemble de mesures visant à réguler davantage les banques d'importance systémique («too big to fail»), en particulier l'établissement aux trois clés. Après avoir consulté le Parlement et les parties concernées, l'exécutif a présenté mercredi une version finale de ses exigences.

Le législatif doit désormais se pencher sur l'essentiel du projet. Ce parcours débutera le 4 mai, avec l'examen du texte de loi par la commission de l'économie et des redevances de la Chambre haute. C'est là que pourront se dessiner les premières lignes de fracture. Parmi les questions les plus controversées, UBS doit-elle – dans un délai transitoire de sept ans – couvrir avec des fonds propres

durs (CET1) non plus la moitié environ, mais l'intégralité de ses participations dans les filiales étrangères, comme le souhaitent les sept Sages? Et le numéro un bancaire peut-il être autorisé, comme il le demande, à utiliser des obligations AT1 en guise de fonds propres, contre l'avis du collège?

## Débat en plénum dès juin

Après ce passage en commission, le Conseil des Etats se prononcera en plénière dès le mois de juin, avant que le National ne s'empare à son tour de l'objet. S'ouvrira alors la phase de règlement des différends entre les deux Chambres et leurs commissions, avec trois allers-retours au maximum. Ce jeu de navette pourrait prolonger le calendrier jusqu'en 2027, voire au-delà. En outre, le peuple pourrait être appelé à trancher en cas de référendum.

Les enjeux sont considérables. D'un côté, une majorité politique entend tirer les leçons de la dernière crise et réduire au maximum le risque systémique, quitte à imposer à UBS des normes plus strictes que ses concurrentes internationales. De

l'autre, les milieux économiques et une partie du camp bourgeois mettent en garde contre une surréglementation qui risquerait d'affaiblir la place financière suisse, pourvoyeuse de nombreux emplois, de crédits aux entreprises et d'importantes recettes fiscales.

Là où la gauche a manifesté son vœu d'un renforcement des règles plus marqué que dans le projet gouvernemental, les élus de l'UDC, du PLR et des Vert'libéraux sont partisans d'une approche plus modérée. Le Centre, quant à lui, aurait préféré que l'exécutif procède par ordonnances. Ce qui ressortira de ce débat sera attentivement scruté par les acteurs du marché, les autorités étrangères et bien sûr UBS.

Le directeur général de la banque aux trois clés, Sergio Ermotti, avait déclaré fin mars qu'il resterait en poste au moins jusqu'en avril 2027. Selon des sources initiées citées ce mois-ci par l'agence Reuters, le Tessinois pourrait voir son mandat prolongé jusqu'à la fin de l'année prochaine, en raison du changement de réglementation bancaire et en l'absence d'une solution de succession interne. ■

## L'UE s'inquiète pour sa compétitivité bancaire

Alors que le Conseil fédéral souhaite durcir la réglementation des banques systémiques, la Commission européenne a clôturé le week-end dernier une consultation publique sur la compétitivité de son secteur bancaire. Bruxelles veut permettre aux acteurs financiers de mieux financer l'économie. Le tout en simplifiant le cadre réglementaire et sans compromettre leur solidité financière, alors que les Etats-Unis ont récemment annoncé assouplir leurs exigences de fonds propres pour les banques d'importance systémique mondiales. L'Autorité bancaire européenne (EBA) a souligné dans sa position la complexification du cadre réglementaire et l'augmentation de la charge administrative pour les banques. Le régulateur appelle ainsi à l'achèvement de l'union bancaire et du marché unique pour les services financiers, à une simplification ciblée et à davantage de proportionnalité vis-à-vis des plus petits acteurs. Au niveau prudentiel, l'EBA affirme vouloir rester engagée envers les standards de Bâle III, que les Etats-Unis remettent en cause, et ne pas revenir sur les exigences en capital.

### La Suisse consultée aussi

Le Swiss Finance Council (SFC) a également pris part à la consultation et demande des simplifications. Cet organe de promotion de plusieurs banques suisses, dont UBS, au sein de l'Union européenne (UE), juge que «le cadre prudentiel est devenu excessivement complexe, et le recours croissant aux mesures de niveau 2 (*ndlr: mesures techniques détaillant l'application des règles*) alourdit considérablement la charge réglementaire pesant sur les banques. La rationalisation des obligations de déclaration et un recentrage sur des aspects véritablement techniques permettraient de réduire les coûts.» A l'image de la Fédération bancaire française (FBF), l'industrie souhaite par exemple réduire les pondérations des risques pour certains actifs dans le cadre de «l'approche standard» ou pérenniser les dispositions transitoires dans le cadre de «l'output floor», mesure visant à majorer les risques calculés par les modèles internes aux banques.

### Assouplissement aux Etats-Unis

Outre-Atlantique, les régulateurs américains avaient publié le 19 mars une proposition d'assouplissement de leur cadre prudentiel



**Zone euro.** La Commission européenne a mené une consultation publique sur la compétitivité des banques et autres acteurs financiers.

avec une révision de l'approche dite standardisée et du cadre de majoration de capital applicable aux banques d'importance systémique mondiales, conduisant à une baisse estimée de 4,8% du montant de leurs fonds propres durs (CET1). «Leur calcul des actifs ajustés aux risques est plus restrictif, ce qui réduit leur ratio CET1. Cela fausse toute comparaison avec des Etats-Unis qui paraissent moins stricts qu'ils ne le sont en réalité», précise Greg Ford, senior advisor pour l'ONG Finance Watch. Appréciation que confirme un rapport de la Banque d'Angleterre de décembre 2025, qui estimait les fonds propres durs moyens à 12,5% dans l'UE contre 13,5% aux Etats-Unis après ajustement.

Contactée, l'Association suisse des banquiers (ASB) juge que cet assouplissement «donne l'impression que les Etats-Unis prévoient de s'écarter considérablement» des normes de Bâle dans divers domaines. Elle regrettait déjà en 2024 que la Suisse «se [soit] privée

de la chance de pouvoir s'imposer à armes égales face aux grandes places financières».

### Un faux débat?

Pour Greg Ford, une simplification des règles s'impose, mais pas une dérégulation. Selon une prise de position de l'ONG, «les décideurs politiques ne devraient pas recourir aux exigences de fonds propres pour conférer aux banques de l'UE un avantage concurrentiel. Les autorités de surveillance doivent être libres de s'appuyer sur les normes minimales de Bâle afin d'éviter un nivellement en matière de réglementation et de fixer, si nécessaire, des normes locales plus strictes pour tenir compte des risques prudentiels et des caractéristiques du marché.»

Pour cet ancien journaliste financier, la compétitivité doit être considérée de manière plus large et des fonds propres solides permettre aux banques d'assurer leur rôle en période de crise, là où elles sont les plus essentielles.

**Alexandre Roch**

### Des réactions contrastées

● La Finma voit dans la révision de la loi sur les banques «l'un des éléments centraux pour renforcer la stabilité bancaire». Elle «recommande que les mesures proposées» soient «mises en œuvre dans leur ensemble». «Les enseignements de la crise de Credit Suisse ne seront véritablement tirés que lorsque la loi aura été renforcée par ces instruments à la fois libéraux et préventifs.»

● La Banque nationale suisse (BNS) estime que «les mesures proposées sont décisives pour combler les lacunes réglementaires qui ont été révélées par la crise de Credit Suisse». Elles constituent une étape importante dans le renforcement de la stabilité du système financier suisse.

● L'Association suisse des banquiers (ASB) «porte un regard extrêmement critique sur la modification de la loi sur les banques concernant la couverture en fonds propres des participations étrangères détenues par la maison mère des banques d'importance systémique». Selon elle, «cette proposition extrême et cette initiative solitaire de la Suisse affaiblissent la place financière, compliquent l'octroi de crédits et renchérissent les services financiers destinés aux entreprises.»

● Pour Economiesuisse, «la réglementation bancaire présentée par le Conseil fédéral va bien au-delà des standards internationaux et imposerait des coûts supplémentaires aux banques et au site de production». Les nouvelles exigences en matière de fonds propres affecteraient l'économie dans son ensemble, car elles alourdiraient le coût du crédit. «La compétitivité de toute l'économie suisse est donc en jeu.»

● Les cantons de Genève, Zurich et du Tessin, qui hébergent une place financière, regrettent la décision du Conseil fédéral de modifier la loi sur les banques en optant pour la variante de mesures la plus restrictive. Cela crée un risque de surréglementation, d'autant que cette mesure va au-delà de ce qui est exigé sur des places financières comparables, ajoutent-ils dans un communiqué commun.

● Les avis des partis politiques suisses divergent concernant la proposition du Conseil fédéral en matière de réglementation bancaire. Le PS estime que les mesures prévues ne vont pas assez loin, tout comme les Vert'e-s, qui saluent toutefois «une première étape importante». Le Centre valide une proposition qui va «dans la bonne direction», tandis que pour les Vert'libéraux, le PLR et l'UDC, la proposition d'exiger une couverture intégrale en fonds propres pour les filiales bancaires étrangères «est exagérée». (awp)

a contribué à cette diminution nette. Aucune banque ne peut se contenter du minimum. Chacune a un coussin, et il appartient à la direction de déterminer son épaisseur, qui évolue de manière dynamique.»

Quant aux 37 milliards avancés par UBS, ils incluent 15 milliards supplémentaires que l'établissement doit déterminer déjà dans le cadre actuel, en raison de la fusion avec Credit Suisse. La réglementation prévoit en effet que les exigences de fonds propres augmentent lorsque la taille des banques TBTF croît. «Pour combler les lacunes qui avaient été générées par l'application du filtre réglementaire à Credit Suisse, 9 milliards ont été nécessaires, et la taille plus importante du bilan doit être couverte par 6 autres milliards», détaille l'expert d'Orbit36. «Mais ces 15 milliards sont déjà inclus dans la couverture actuelle en CET1. Les 37 milliards représentent les besoins supplémentaires entre la situation d'avant la fusion avec [l'ex-numéro deux bancaire] et la situation finale, après application des nouvelles règles TBTF», rappelle Andreas Venditti.

Les écarts entre les chiffres révèlent des stratégies opposées, selon Andreas Ita. «La Confédération a intérêt à présenter l'impact de ces mesures comme plutôt anodin, tandis qu'UBS vise à le maximiser, analyse-t-il. Ce qui est légitime, pour autant que les paramètres appliqués apparaissent de manière transparente.»

### Un écart de trois points pour le ratio CET1

Selon le gouvernement, l'application des modifications au régime TBTF ne relève le ratio CET1 que de 1,1 point de pourcentage par rapport à la situation actuelle, pour atteindre 15,5%. Pour sa part, UBS estime que la couverture à 100% des filiales étrangères le ferait monter à environ 18,4%. Et ce n'est qu'en raison des nouvelles règles pour l'amortissement des logiciels et les ajustements de valeur qu'il ne serait finalement que de 17,6%. «Entre la première version du projet du Conseil fédéral et celle présentée hier, le ratio de 15,5% n'a pas changé, alors qu'il devrait être nettement plus élevé, en raison de l'assouplissement du côté des logiciels et des impôts latents», s'interroge Andreas Ita.

Même en se basant sur 15,5%, Andreas Venditti observe qu'UBS devra aller plutôt à contre-courant par rapport à ses pairs américains. «En anticipant une application rigoureuse de Bâle III final par l'administration Biden, les établissements américains avaient progressivement augmenté leur couverture en capital propre jusqu'à il y a 15-18 mois. Mais au cours des 12 derniers mois, il est apparu que ce cadre ne sera pas mis en œuvre comme prévu, et leurs ratios CET1 se sont mis à baisser.» ■

keystone