

«Lex UBS», le Conseil fédéral persiste et signe

BANQUE Trois ans après la chute de Credit Suisse, le gouvernement transmet au parlement un projet de loi sur les exigences en fonds propres vis-à-vis d'UBS. Cette mesure, visant la stabilité de la place financière, demanderait au géant de la gestion de fortune de renforcer ses capitaux de 20 milliards de dollars

LASSILA KARUTA, BERNE

La décision était très attendue. Trois ans après la chute de Credit Suisse, un pas de plus pour renforcer le dispositif *too big to fail* régulant les grandes banques d'importance systémique vient d'être franchi. Le Conseil fédéral a adopté hier le message concernant la modification de la loi sur les banques, appelée la «Lex UBS». Et Karin Keller-Sutter, la conseillère fédérale chargée de ce dossier, qui a provoqué de vives tensions avec la première banque helvétique, est restée fidèle aux exigences présentées en 2025. Malgré la forte pression exercée par le géant de la gestion de fortune et les menaces de délocalisation à l'étranger.

Ce projet de loi, qui sera débattu au parlement à partir de l'été, demande que la banque aux trois clés augmente les fonds propres de ses filiales à 100% contre 45% actuellement. Cette mesure exigerait une levée de fonds de 20 milliards de dollars. En tenant compte des capitaux en surplus dont elle dispose déjà, il lui faudrait encore 9 milliards de dollars, selon les

documents présentés par l'administration fédérale. «Notre objectif principal est de protéger les contribuables et l'économie suisses», a martelé Karin Keller-Sutter lors d'une conférence de presse qui s'est tenue hier à Berne.

En cas de crise, cette mesure, si elle venait à être acceptée par le parlement, permettrait d'avoir la certitude que la maison mère en Suisse dispose des capitaux nécessaires, indépendamment des difficultés auxquelles ses succursales, par exemple aux Etats-Unis, pourraient faire face. «Actuellement, ce n'est pas le cas. Sur chaque franc perdu par une filiale à l'étranger, 55 centimes sont assurés par la maison mère en Suisse. A l'avenir, nous voulons que les actionnaires d'UBS portent principalement les risques», a expliqué le ministre des Finances. Cette lacune du dispositif *too big to fail* doit désormais être comblée par la couverture de l'intégralité de leurs participations étrangères au moyen de fonds propres de base durs, estime le gouvernement.

«Il est également important de souligner que notre proposition

La secrétaire d'Etat aux Questions financières internationales, Daniela Stoffel (à gauche), et la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter (à droite) hier à Berne. (PETER KLAUNZER/KEYSTONE)

est équilibrée et mesurée. Après la disparition de Credit Suisse, il faut se rappeler que différents partis politiques exigeaient des mesures beaucoup plus strictes», a ajouté la cheffe du Département des finances fédérales.

UBS continue de s'opposer

La banque aux trois clés ne partage pas l'avis du Conseil fédéral et

continue de s'opposer «fermement» au projet de dispositions proposé, qu'elle juge excessif, non conforme aux normes internationales et ne tenant pas compte des préoccupations exprimées par la majorité des participants aux consultations menées par le gouvernement. «Si elles étaient adoptées, ces mesures auraient des conséquences considérables pour

l'économie suisse», a affirmé le groupe dans un communiqué publié hier. La multinationale a en outre maintes fois répété qu'elle craignait de perdre en compétitivité vis-à-vis de la concurrence.

L'établissement dirigé par Sergio Ermotti a à plusieurs reprises averti que l'augmentation de ses fonds propres allait notamment entraîner une hausse des coûts liés

aux crédits accordés à la clientèle suisse. Berne ne remet pas en question cette argumentation mais s'interroge sur sa justesse. «Ces fonds supplémentaires rendront le développement des affaires aux Etats-Unis plus cher. Nous en sommes pleinement conscients mais normalement les charges supplémentaires devraient être portées par les clients américains.

UBS, fonds propres et crise bancaire: divisé, le parlement fait face à ses choix

RÉACTIONS Le Conseil fédéral durcit les exigences en fonds propres pour UBS. Mais au parlement, des lignes de fracture apparaissent déjà entre stabilité financière, compétitivité et mémoire encore vive de la débâcle de Credit Suisse

FANNY SCUDERI, BERNE

La ministre des Finances, Karin Keller-Sutter, a présenté hier des mesures pour éviter une nouvelle crise bancaire, en renforçant notamment les exigences en fonds propres d'UBS malgré les oppositions de la principale intéressée. Désormais, le paquet est transmis au parlement. Et la bataille promet de faire rage ces prochains mois.

Le conseiller national Olivier Feller (PLR/VD), du parti de la ministre, veut croire que le parlement sera à la hauteur des enjeux: «Je ne comprendrais pas qu'il ne tire pas les leçons de deux effondrements (dont le sauvetage d'UBS en 2008) qui ont profondément nui à la place financière suisse.»

L'élus vaudois se félicite que le Conseil fédéral n'ait pas reculé devant la pression: «Une banque qui s'effondre doit être sauvée dans le pays où elle a son siège. La Suisse n'a pas la surface financière nécessaire pour supporter les risques d'activités commises à l'étranger.» Il s'agit de tenir compte d'un certain ordre de grandeur: «Le PIB de la Suisse équivalait à

950 milliards de dollars, contre 4000 milliards pour le Royaume-Uni ou 32 000 milliards pour les Etats-Unis. Sauver une banque systémique mondiale n'a pas le même effet dans une grande ou une petite économie.»

«L'ambiance générale me rappelle les pressions exercées par Credit Suisse»

OLIVIER FELLER, CONSEILLER NATIONAL (PLR/VD)

Le positionnement du PLR lors des débats sera intéressant à examiner. Certains de ses élus penchent pour un compromis moins coûteux à UBS qui prévoit l'utilisation d'emprunts (les obligations AT1) pour financer une partie de ses fonds propres. «L'ambiance générale me rappelle les pressions exercées par Credit Suisse, commente Olivier Feller, auxquelles les autorités politiques ont trop rapidement cédé. Cela devrait amener la majorité du groupe à suivre ici l'avis du Conseil fédéral.»

L'ancien président du PLR, le conseiller aux Etats argovien Thierry Burkart fait partie des défenseurs des AT1: «Dans le

domaine de la dotation en fonds propres des filiales à l'étranger, je suis d'accord qu'un niveau élevé de sécurité est nécessaire, mais celui-ci peut aussi être assuré avec une part d'AT1.» La Vert'libérale Tiana Angelina Moser, défend aussi une voie qui «garantisse la compétitivité d'une grande banque internationale, afin qu'elle puisse également remplir sa fonction pour l'économie nationale.» Elle demande donc des ajustements, estimant que les AT1 «sont un instrument reconnu au niveau international.»

La gauche juge les mesures trop légères

A gauche, c'est tout l'inverse. Les écologistes exigent des mesures plus ambitieuses et pour les socialistes, les mesures sont jugées insuffisantes: «Le renforcement du financement des sociétés filles, à l'étranger, représente la base de la base», regrette le coprésident du groupe socialiste Samuel Bendahan, par ailleurs président de la Commission de l'économie et des redevances du National. Son parti milite pour un renforcement plus sévère des fonds propres, afin que l'Etat soit rémunéré pour les garanties en liquidité qu'il peut offrir aux banques et pour une responsabilité plus stricte des *top managers* et des actionnaires. «Dans le système actuel, les dirigeants des banques ont un intérêt à prendre des risques afin de maxi-

miser la rentabilité à court terme. «Au diable, le long terme», se disent-ils car de toute façon la Confédération paie!» s'insurge le Vaudois.

Parmi les plus sceptiques, l'UDC défendra au contraire une proposition moins stricte que l'exigence de 100% de fonds propres pour les filiales étrangères. «Nous trouverons un compromis entre les partis bourgeois qui va moins loin», affirme le chef de groupe UDC, Thomas Aeschi. Si le parti refuse que «les contribuables paient une troisième fois pour une banque», le Zougais précise aussi: «Nous ne voulons pas non plus qu'UBS délocalise son siège.»

La conseillère nationale Céline Amdruz (UDC/GE) insiste: «Un départ d'UBS aurait de graves conséquences pour l'ensemble de la place financière suisse, déjà mise à rude épreuve par la concurrence internationale. Il n'y a pas besoin de «Swiss finish.» Elle relativise également l'argument du poids d'UBS par rapport au PIB: «On devrait plutôt s'en réjouir.»

Un transfert de compétences qui laisse sceptique

De son côté, la conseillère aux Etats, Isabelle Chassot (Le Centre/FR), salue les propositions du Conseil fédéral. Présidente de la commission d'enquête parlementaire (CEP) sur la débâcle de Credit Suisse, elle rappelle: «Il a apporté des modifications à la suite de la consultation en travaillant

non seulement sur la quantité mais aussi sur la qualité des fonds propres. C'était là une des recommandations de la CEP.»

Elle se montre toutefois sceptique face au transfert de cette exigence, aujourd'hui fixée par ordonnance, dans une loi fédérale: «Je m'interroge sur ce déplacement de responsabilité du Conseil fédéral vers le parlement. Le calcul des fonds propres reste une question technique. En cas de crise, il est plus facile pour le Conseil fédéral de modifier une ordonnance qu'une loi. A quoi s'ajoute que, dans un passé récent, le parlement a été, tout comme le Conseil fédéral, sensible au lobbying des banques et a contribué à affaiblir la Finma, ce que la CEP a relevé avoir été une erreur en lien avec la crise de Credit Suisse.»

Face au débat parlementaire, la sénatrice fribourgeoise espère que les élus poursuivront «l'objectif commun de ne pas revivre un nouveau 19 mars 2023» (date de la chute de Credit Suisse). Elle insiste: «Il s'agit de trouver des mesures qui respectent le principe de précaution tout en maintenant la compétitivité d'UBS. La décision du Conseil fédéral de s'aligner sur les standards internationaux est importante. Il s'agit d'éviter dans toute la mesure du possible un *swiss finish*.» Il faudra donc attendre quelques mois pour voir si le parlement écoutera Karin Keller-Sutter... ou les garants d'une solution plus favorable à UBS. ■





C'est une décision qui revient à la banque mais qui signifie que le contribuable suisse paie pour l'expansion outre-Atlantique.»

Réduire les risques aux Etats-Unis

En exigeant l'augmentation des fonds propres des filiales à l'étranger, le gouvernement cherche à réduire les risques liés au développement du marché américain, moins rentable que le marché suisse, mais qui du fait de sa taille unique offre un grand potentiel de croissance.

Par ailleurs, Karin Keller-Sutter a réfuté l'idée selon laquelle la Suisse serait trop petite pour UBS, très active à l'international. «Le sauvetage d'UBS et la disparition de Credit Suisse nous poussent à prendre les mesures nécessaires pour renforcer la place financière suisse. Nous sommes convaincus que cette mesure renforce la compétitivité d'UBS et de la place financière suisse.»

En tenant compte de cette disposition qui doit encore être débattue sous la Coupole, le ratio de fonds propres (CET1) des capitaux permettant d'absorber les pertes de la banque passerait de 14,4 à 15,5% pour UBS. La banque disposera de sept ans pour la mise en œuvre de la mesure une fois qu'elle sera adoptée. A titre de comparaison, cet indicateur clé est de 16,2% chez Morgan Stanley; 15,1% chez Goldman Sachs; 14,9% chez HSBC et 14,1% chez JPMorgan.

Des concessions de 7 milliards

Si le gouvernement n'a pas fait de concession au niveau des capitaux nécessaires pour les filiales à l'étranger, la nouvelle ordonnance sur les fonds propres, qui entrera en vigueur à partir de 2027, a tenu

compte des avis émis par les parties impliquées. A savoir les banques systémiques, les partis politiques et différentes faitières.

«La plupart des participants à la consultation ont rejeté les modifications de l'ordonnance sur les fonds propres que le Conseil fédéral a proposées en lien avec les créances fiscales latentes et les logiciels. Les Commissions de l'économie et des redevances des Chambres fédérales ont elles aussi recommandé d'aligner davantage la réglementation sur les normes internationales», a indiqué le communiqué du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral renonce par conséquent à soumettre les banques à l'obligation de couvrir intégralement les créances fiscales latentes et les logiciels avec des fonds propres de base durs. Par analogie avec la réglementation européenne, il leur impose toutefois d'appliquer une durée d'amortissement maximale de trois ans aux produits logiciels. Les nouvelles dispositions concernent par ailleurs uniquement les banques d'importance systémique. La modification portant sur les créances fiscales latentes est pour l'heure mise de côté.

«Si les exigences en fonds pour les filiales à l'étranger venaient à être réduites par le parlement, il est possible que nous revenions sur cette décision liée aux créances latentes», a précisé hier Karin Keller-Sutter.

UBS s'était également montrée très critique envers cette mesure car dans sa version originale, elle aurait requis une augmentation de 11 milliards de dollars. Les concessions faites par Berne rendent maintenant cette facture moins douloureuse. «Uniquement» 4 milliards de dollars seront maintenant nécessaires à cet effet. ■

MAIS ENCORE

Genève, Zurich et le Tessin regrettent des mesures «maximales»

Dans un communiqué commun, les cantons de Genève, de Zurich et du Tessin ont annoncé hier regretter la décision du Conseil fédéral de modifier la loi sur les banques en optant pour la variante de mesures la plus restrictive. Pour les trois cantons, une réglementation bancaire efficace doit rester proportionnée et s'inscrire dans une coordination internationale. (ATS)

«C'est une solution brute de décoffrage»

ANALYSE Le relèvement des fonds propres d'UBS voulu par le Conseil fédéral risque de limiter la compétitivité de la banque, relève l'avocat genevois Carlo Lombardini, plutôt proche des milieux financiers. Il aurait souhaité une approche plus nuancée

PROPOS RECUEILLIS PAR SÉBASTIEN RUCHE

UBS devra constituer 20 milliards de dollars de fonds propres supplémentaires, selon une proposition du Conseil fédéral dévoilée hier après-midi. Un moyen selon Berne d'éviter que la Confédération et donc les contribuables ne soient mis à contribution si la grande banque rencontrait des problèmes à l'avenir. Mais ce n'est pas forcément le bon outil, analyse l'avocat Carlo Lombardini – par ailleurs chroniqueur du *Temps* –, qui voit aussi une conséquence malheureuse de l'erreur initiale d'avoir fait racheter Credit Suisse par UBS.

Que pensez-vous de la proposition du Conseil fédéral sur les fonds propres d'UBS?

On revient à ce qui a été l'erreur originelle selon moi: le rachat de Credit Suisse par UBS. L'opération a d'un côté créé un géant bancaire dont les difficultés impacteraient la Suisse, et de l'autre, on a perdu une banque systémique, alors que ce genre d'établissement constitue une richesse pour un pays. L'activité bancaire est fondamentalement risquée. Plutôt qu'imposer un renforcement des fonds propres, on devrait s'assurer de la qualité de la surveillance des établissements, d'abord par leur conseil d'administration puis par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finma). Credit Suisse n'est pas tombée à cause d'un manque de fonds propres mais à la suite d'un manque de liquidités et de défaillances dans la gestion des risques. Ce que propose le Conseil fédéral est une solution brute de décoffrage, qui sera néfaste si elle rend UBS moins compétitive face à ses concurrents internationaux.

Mais exiger davantage de fonds propres est un moyen de s'assurer qu'UBS pourrait



«UBS est une banque qui gère très bien ses risques»

faire face à d'éventuelles pertes, sans que l'Etat et donc le contribuable ne soient mis à contribution. Est-ce que les mesures annoncées aujourd'hui atteignent cet objectif à votre avis? La question du recours au contribuable est un problème insoluble pour les banques systémiques. On peut réduire le risque mais on ne peut jamais l'exclure et pour l'apprécier on doit aussi tenir compte de la contribution de la banque à l'économie. L'économie suisse retire de grands avantages de l'existence d'une banque comme UBS. C'est pourquoi elle doit être bien surveillée. UBS est une banque qui gère très bien ses risques. Ce qui me gêne aussi est que la proposition du Conseil fédéral risque d'avoir des conséquences considérables sur la stratégie commerciale d'UBS.

INTERVIEW

Comment ça? Le mécanisme proposé consiste à financer les éventuelles pertes des filiales étrangères par des fonds propres de première qualité de la maison mère suisse. Donc soit UBS augmente ses fonds propres – de 20 milliards de dollars selon les estimations du Conseil fédéral –, ce qui risque de la rendre moins attractive pour les investisseurs car elle générera et distribuera moins de bénéfice, soit elle devra choisir où elle allouera ses fonds propres et donc où elle fera des affaires.

Comment faire en sorte qu'une banque comme UBS soit protégée contre des pertes générées par une activité, comme ce fut le cas avec sa banque d'investissement durant la crise des subprimes? Ce qui est déterminant à mon avis, c'est de comprendre l'activité des filiales d'une banque comme UBS, pour mesurer le niveau de risque qu'elles génèrent et déterminer quels risques doivent être couverts ou pas par des fonds propres. Je n'ai pas l'impression qu'UBS se livre dans ses filiales étrangères à des activités semblables à celles qui ont causé les pertes de 2008.

Pensez-vous que le renforcement des fonds propres permettra de consolider ou de protéger la stabilité financière?

Ce n'est pas une question de stabilité financière, qui est en outre une notion trop vague, mais plutôt de volonté de réduire les développements à l'étranger de la plus grande banque suisse, qui est notre unique champion international. Le seul point positif du projet du Conseil fédéral est qu'il protégera peut-être les actionnaires d'UBS contre une aventure aux Etats-Unis, dans laquelle la banque mobiliserait beaucoup de fonds propres pour peu de résultats. Les expériences outre-Atlantique des banques étrangères sont en général peu concluantes.

Imposer un renforcement des fonds propres n'est pas le seul outil pour encadrer UBS et espérer éviter de nouveaux problèmes à l'avenir. Un renforcement des pouvoirs de la Finma est également évoqué, par exemple. Y êtes-vous favorable?

Oui, à condition de faire preuve de nuance. La Finma devrait davantage s'appuyer sur les auditeurs. Instaurer une allocation claire des responsabilités des dirigeants bancaires est souhaitable si ce n'est pas un exercice purement bureaucratique. Je suis plus sceptique sur la possibilité que la Finma prononce des amendes à l'avenir. Enfin, permettre à la Finma d'intervenir de manière plus précoce dans un établissement implique qu'elle le fasse pour les bons motifs, sinon elle risque d'avoir un impact notable sur les activités d'une banque. ■

Le duel entre Berne et la grande banque en dates

LE TEMPS

■ 10 avril 2024: le Conseil fédéral veut un tour de vis sur le secteur bancaire

Un an après la chute de Credit Suisse, le Conseil fédéral veut renforcer le cadre réglementaire qui régit les grandes banques suisses d'importance systémique, dites «*too big to fail*». Celui-ci doit réduire «considérablement la probabilité qu'une autre banque suisse d'importance systémique subisse une crise grave requérant une aide urgente de la part de l'Etat».

■ 24 avril 2024: UBS riposte

Davantage de capital, ce «n'est pas le remède», affirme Colm Kelleher, le président de la banque, lors de l'assemblée générale.

■ 10 mars 2025: le Conseil des Etats se joint au débat

La Chambre haute soutient le rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur la débâcle de Credit Suisse, qui plaide notamment en faveur de l'augmentation des fonds propres des banques systémiques et en particulier d'UBS.

■ 6 juin 2025: projet d'ordonnance sur les fonds propres

Le Conseil fédéral définit les grandes lignes d'une révision destinée à rendre les banques systémiques plus résilientes. Y figure l'amélioration de la couverture en fonds propres des filiales à l'étranger, qui exigerait d'UBS de lever 19 milliards de francs.

■ 13 septembre 2025: rumeurs sur un déménagement aux Etats-Unis

Le *New York Post* assure que Sergio Ermotti, le directeur général d'UBS, ainsi que le président, Colm Kelleher, ont rencontré des autorités américaines pour discuter d'un éventuel déménagement du siège d'UBS outre-Atlantique.

■ 26 septembre 2025: la «Lex UBS» est en consultation

Le Conseil fédéral met en consultation jusqu'au 6 janvier 2026 sa loi, qui exige de la banque une couverture à 100% des filiales à l'étranger en termes de fonds propres, contre 45% actuellement.

■ 30 septembre 2025: Sergio Ermotti met fin aux rumeurs

«Nous n'avons jamais dit que nous voulions quitter la Suisse», assure le directeur général de la banque aux trois clés. Le lendemain, il monte au créneau et dénonce les mesures de la proposition de loi, «complètement à côté de la plaque».

■ 6 décembre 2025: un réchauffement des relations?

Le Conseil fédéral serait enclin à assouplir certaines exigences relatives au capital d'UBS, d'après l'agence de presse Reuters.

■ 11 décembre 2025: un compromis sur la table

Des parlementaires proposent un compromis sur les exigences de fonds propres: UBS pourrait renforcer son

capital en recourant à des obligations AT1, des emprunts convertibles en capitaux lors d'une crise. Ces AT1 pourraient être comptabilisés jusqu'à 50% dans le calcul des exigences.

■ 12 janvier 2026: UBS attaque la «Lex UBS»

La banque assure dans un communiqué de presse que la loi la placerait «dans une situation très défavorable sur le plan international, car elle serait soumise à des exigences de fonds propres supérieures d'au moins 50% à celles de ses concurrents européens et américains».

■ 26 mars 2026: Karin Keller-Sutter maintient sa ligne

«Le contribuable ne doit pas subventionner les activités à l'étranger, estime la conseillère fédérale. UBS juge la mesure trop stricte, d'autres la jugent insuffisante, il s'agit donc d'un compromis classique.»

■ 22 avril 2026: l'heure de vérité

Le Conseil fédéral se prononce sur les deux textes de loi cruciaux pour l'avenir des banques systémiques.

■ 4 mai 2026: la balle est dans le camp du parlement

La Commission de l'économie et des redevances du parlement doit étudier la «Lex UBS». Les échanges sous la Coupole pourraient durer une année et il n'est pas exclu que, par voie de référendum, le peuple soit appelé à se prononcer sur cette question. ■