
Annexe 4: Examen du régime suisse *too big to fail* en comparaison internationale

Bases de l'examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques

Table des matières

Condensé	3
1 Objectifs et approches de la politique du <i>too big to fail</i>	4
1.1 Qu'entend-on par problème du <i>too big to fail</i> ?	4
1.1.1. Banques d'importance systémique mondiale: définitions et critères du CSF et du CBCB ...	5
1.1.2. Définition et critères dans la législation suisse TBTF	6
1.2 Comment comparer les diverses approches du TBTF?	7
1.3 Critères d'évaluation de la politique du TBTF	7
2 Description de la mise en œuvre sur le plan international	10
2.1 Introduction: mesures <i>too big to fail</i> internationales	10
2.1.1 Réglementation de Bâle III	10
2.1.2 CSF: réglementation applicable aux G-SIB	11
2.1.3 Réglementation applicable aux banques d'importance systémique nationale	12
2.2 Mesures prudentielles	13
2.2.1 Fonds propres	13
2.2.2 Liquidités	26
2.2.3 Répartition des risques et gros risques	29
2.2.4 Conclusions concernant les mesures prudentielles	31
2.3 Mesures organisationnelles	32
2.3.1 Sur le plan international (CBCB / CSF)	33
2.3.2 Etats-Unis	33
2.3.3 Union européenne	35
2.3.4 Royaume-Uni	37
2.3.5 Suisse	38
2.3.6 Conclusions concernant les mesures organisationnelles	39
2.4 Mesures en cas de crise	41
2.4.1 Contexte international (CBCB / CSF)	41
2.4.2 Etats-Unis	45
2.4.3 Union européenne	46
2.4.4 Royaume-Uni	48
2.4.5 Suisse	49
2.4.6 Conclusions concernant les mesures en cas de crise	50
2.5 Conclusion	51
2.5.1 Mesures	51
2.5.2 Etat d'avancement de la mise en œuvre	54
3 Evaluation du régime TBTF suisse	54
3.1 Evaluation du régime TBTF suisse sous l'angle des critères	54
3.1.1 Mesures prudentielles	54
3.1.2 Mesures organisationnelles	59
3.1.3 Mesures en cas de crise	61
3.1.4 Conclusion	64
3.2 Comparaison du régime TBTF suisse avec celui d'autres juridictions et avec les normes internationales	66
3.2.1 Mesures	66
3.2.2 Etat de la mise en œuvre	69
3.2.3 Conclusion	69
3.3 Evaluation globale du régime TBTF suisse	69

4	Recommandations.....	73
5	Annexes.....	78
5.1	Annexe 1: Vue d'ensemble des banques d'importance systémique mondiale (liste du CSF datant de novembre 2014)	78
5.2	Annexe 2: Glossaire	79
5.3	Annexe 3: Le renflouement interne comme instrument de liquidation	84
5.4	Annexe 4: Membres du sous-groupe «Risques pour l'économie»	86

Condensé

Le présent rapport rend compte de l'analyse et de l'évaluation de l'approche suisse visant à résoudre ou à désamorcer le problème du too big to fail. La politique suisse du too big to fail y est comparée aux réglementations d'autres centres financiers importants où opèrent des banques d'importance systémique mondiale (Etats-Unis, Royaume-Uni, Union européenne), ainsi qu'aux normes internationales en vigueur en la matière. Ce rapport s'attache tout d'abord à définir le sujet traité et à fixer des critères d'appréciation, en tenant compte des travaux internationaux menés par des instances pertinentes telles que le Conseil de stabilité financière (CSF) et le Comité de Bâle, mais aussi des critères sous-jacents à la législation suisse.

Après un exposé détaillé des approches prudentielles déterminantes suivies sur les principales places financières, ainsi qu'en Suisse, le rapport se concentre sur l'évaluation de la politique too big to fail helvétique. L'approche suisse, qui consiste en un train de mesures (policy mix), est jugée positive dans l'ensemble sur le plan international. Autrement dit, une réorientation fondamentale de cette politique ne s'impose pas. Toutefois, son évaluation révèle que même une mise en œuvre de la législation TBTF dans son intégralité ne saurait résoudre complètement le problème du too big to fail dans ce pays. Il faut compléter et adapter le train de mesures suisses pour continuer d'accroître la capacité de résistance des banques d'importance systémique et permettre leur assainissement ou leur liquidation ordonnée sans qu'il n'en coûte rien aux contribuables.

Le rapport identifie un certain nombre de recommandations propres à renforcer le dispositif too big to fail suisse. Il propose de procéder dès maintenant à des changements dans les trois domaines d'action (mesures prudentielles, mesures organisationnelles et mesures en cas de crise) et de réexaminer à intervalles réguliers, ces prochaines années, l'efficacité du train de mesures tel que le prévoit la loi sur les banques.

1 Objectifs et approches de la politique du *too big to fail*

1.1 Qu'entend-on par problème du *too big to fail*?

La récente crise financière et économique mondiale a révélé que la situation d'urgence ou la défaillance d'un établissement financier d'importance systémique (*systemically important financial institution*, SIFI) pouvait, du fait de sa taille, de son importance sur le marché et des réseaux qu'il entretient, ouvrir de graves failles dans le système financier et avoir des répercussions néfastes sur l'ensemble de l'économie.

L'Etat ou les Etats concernés ne peuvent donc, ni aujourd'hui ni demain, abandonner un établissement dont dépend le maintien de fonctions d'importance systémique: cet établissement est réputé trop grand pour être mis en faillite (*too big to fail*, TBTF) et bénéficie ainsi d'une garantie implicite de l'Etat, ce qui a des effets incitatifs néfastes (aléa moral). Par ailleurs, cette garantie de l'Etat est comparable, du point de vue économique, à une subvention tout aussi implicite, propres à engendrer des distorsions de concurrence et des coûts pour l'ensemble de l'économie nationale. En définitive, la garantie implicite de l'Etat entrave une mutation des structures source de prospérité puisqu'elle ne contraint pas les entreprises d'importance systémique mal gérées à quitter le marché. Cela dit, certains établissements financiers peuvent être «grands» au point que l'Etat ne soit plus capable de les sauver (*too big to be rescued*) sans risquer, vu le coût du sauvetage, d'être plongé lui-même dans des difficultés insurmontables nécessitant l'aide de la communauté internationale.

En l'absence de contre-mesures, la menace de défaillance d'un SIFI ne laisse pas d'autre choix aux autorités de l'Etat que de le maintenir à flot à coup de fonds publics pour éviter une instabilité financière et des dommages économiques. Aussi une politique TBTF a-t-elle pour objectif premier d'empêcher que certains établissements financiers dont l'existence est essentielle au bon fonctionnement de l'ensemble du système ne puissent disparaître et que l'Etat ne soit contraint de mobiliser des fonds publics pour les sauver¹.

Au niveau international, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis au sommet du G20 qui s'est tenu à Séoul en 2010 ont approuvé les conditions-cadres élaborées par le Conseil de stabilité financière (CSF) à l'égard des SIFI (*SIFI-Framework*)² en vue de réduire l'aléa moral (*moral hazard*) émanant de ces établissements et réaffirmé qu'aucune entreprise ne saurait être trop grande ou trop complexe pour être mise en faillite.

Ces conditions-cadres visent à réduire à la fois la probabilité de défaillance des SIFI et l'impact que pourrait avoir une telle défaillance, le cas échéant. Elles prévoient des exigences en matière d'évaluation de l'importance systémique des établissements, une capacité d'absorption accrue des pertes, une intensité accrue de la surveillance, des mécanismes de liquidation efficaces et un renforcement de la structure des marchés financiers. Alors qu'au début, le débat international était centré sur la réduction des risques émanant des SIFI, l'attention s'est portée récemment sur leur capacité à être liquidés car des obstacles subsistent notamment en matière de liquidation transfrontalière³. Les conditions-cadres générales applicables aux SIFI n'ont cependant subi aucun changement.

Pour mettre en vigueur ces conditions-cadres, le CSF et les divers organismes internationaux de normalisation ont développé des normes spécifiques aux banques et assurances d'importance systémique mondiale.

¹ Cf. aussi le message concernant la révision de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité du secteur financier, *too big to fail*) du 20 avril 2011.

² http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101111a.pdf.

³ Cf. par ex. la p. 17 de la «G20 Leaders' Declaration» (déclaration commune des pays du G20) de septembre 2013.

1.1.1. Banques d'importance systémique mondiale: définitions et critères du CSF et du CBCB

Selon la réglementation de Bâle III que le Comité de Bâle pour le contrôle bancaire (CBCB) a publié à la fin de l'année 2010, toutes les banques doivent détenir nettement plus de capitaux que de liquidités. Par ailleurs, le CSF et le CBCB ont émis des normes supplémentaires pour les banques d'importance systémique mondiale.

Les normes applicables aux banques d'importance systémique mondiale (*global systemically important banks*, G-SIB) ont été publiées par le CBCB le 4 novembre 2011⁴. On y explique comment **identifier** une G-SIB, quelle doit être leur **capacité d'absorption des pertes** (cf. chap. 2.2.1.1) et comment ces exigences seront progressivement instaurées.

La méthodologie employée par le CBCB pour constater l'importance systémique d'une G-SIB repose sur une approche de mesure basée sur des indicateurs⁵. A partir de là, le CSF et le CBCB ont élaboré pour la première fois en novembre 2011 une liste de G-SIB qui, depuis, est mise à jour tous les ans. La liste actuelle de novembre 2014 recense 30 G-SIB de 11 pays (cf. annexe 1).

Chacun des indicateurs a été choisi de manière à tenir compte des différents aspects des facteurs qui engendrent des externalités négatives et font qu'une banque est essentielle à la stabilité du système financier. L'avantage de cette approche, qui exploite plusieurs indicateurs, réside dans le fait qu'elle prend en considération les dimensions les plus diverses de l'importance systémique et, ainsi, se révèle plus solide que les approches et méthodes d'évaluation modélisées, qui ne recourent qu'à un nombre restreint d'indicateurs ou de variables du marché. Cela dit, il faut retenir, sur le principe, qu'il n'existe pas d'approche parfaite permettant de mesurer l'importance systémique de banques à l'échelle mondiale car ces banques se distinguent trop les unes des autres de par leurs structures et leurs activités – et donc aussi de par la nature et l'ampleur des risques qu'elles constituent pour le système financier international.

La **méthode d'identification** des G-SIB tient compte du caractère plus ou moins marqué, parmi les candidates potentielles, de 12 indicateurs répartis en 5 catégories. Voici ces catégories et leurs pondérations respectives:

Catégorie	Indicateur	Pondération
Taille	Exposition totale (selon la définition du taux d'endettement maximum de Bâle III)	20 %
Activités transfrontalières	Créances transfrontalières	10 %
	Engagements transfrontaliers	10 %
Interdépendance	Actifs au sein du système financier	6,67 %
	Passifs au sein du système financier	6,67 %
	Encours de titres	6,67 %
Faculté de substitution / infrastructure d'établissement financier	Actifs sous garde	6,67 %
	Activités de paiement	6,67 %
	Opérations de prise ferme sur les marchés obligataires et boursiers	6,67 %
Complexité	Montant notionnel des dérivés de gré à gré	6,67 %
	Actifs de niveau 3	6,67 %
	Titres détenus à des fins de négociation et disponibles à la vente	6,67 %

Avec une pondération de 20 %, la taille de la banque joue un rôle essentiel dans l'évaluation de l'importance systémique. La raison en est que le CBCB a constaté que plus une banque en détresse est grande, plus il est difficile de remplacer rapidement ses activités par celles

⁴ Cf. *Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement*, CBCB, 4 novembre 2011, sur www.bis.org/publ/bcbs201.pdf.

⁵ Cf. FMI/BRI/CSF, *Guidance to assess the systemic importance of financial institutions, markets and instruments: initial considerations* (octobre 2009) sur www.bis.org/publ/othp07.pdf.

d'autres établissements. De surcroît, les situations de détresse ou les défaillances d'une grande banque sont sans doute susceptibles d'ébranler davantage la confiance placée dans le système financier.

1.1.2. Définition et critères dans la législation suisse TBTF

Dans la législation suisse TBTF, la définition de l'importance systémique est elle aussi le point de départ de l'analyse du problème du TBTF. Selon la réglementation suisse, une entreprise revêt une importance systémique si

- (i) elle fournit des prestations de services dont l'économie ne peut se passer et si
- (ii) aucun autre acteur du marché n'est en mesure de remplacer ces prestations de services dans un délai acceptable pour l'économie.

Sur le plan pratique, la classification d'une entreprise comme trop grande pour être mise en faillite requiert des critères explicites permettant de vérifier si les conditions susmentionnées sont réunies. L'entreprise ne peut cependant être classée TBTF qu'au regard de l'ensemble des critères pertinents. Le groupe d'experts *too big to fail*⁶ en a retenu trois:

I. Taille et concentration du marché: ce critère est satisfait lorsque la taille ou la position dominante d'une entreprise sur le marché ne permettent pas à d'autres de prendre le relais des activités indispensables assurées par l'entreprise défaillante. Pour évaluer la taille d'une société, on peut comparer le total de son bilan au produit intérieur brut (PIB); les parts de marché sur les marchés d'importance systémique permettent de mesurer l'importance des entreprises.

II. Interdépendance: une entreprise peut entretenir des relations commerciales multiples et complexes, par exemple avec ses clients, ses sous-traitants et ses investisseurs, tant sur le plan national qu'international. Une défaillance aurait ainsi de lourdes conséquences pour de nombreux autres acteurs et risquerait, par effet de contagion, de causer un tort considérable à l'économie dans son ensemble. Le haut degré d'interdépendance entre SIFI, allié au manque de transparence des positions de contrepartie de tel ou tel acteur du marché financier, aggrave le risque de voir la défaillance d'un seul de ces acteurs entraîner une réaction en chaîne au sein du système financier.

III. Substituabilité limitée: La capacité du marché à reprendre des fonctions essentielles pour l'économie est inversement proportionnelle à la taille ou à l'interdépendance de l'entreprise correspondante. Des facteurs spécifiques au marché (crise par ex.) peuvent compliquer, voire compromettre la reprise d'une société ou de parties importantes de celle-ci. Il se peut également que d'autres prestataires ne soient pas en mesure de prendre le relais en temps utile. La durée pendant laquelle l'entreprise défaillante ne peut plus assumer des fonctions d'importance systémique joue un grand rôle dans l'appréciation des solutions de substitution.

Dans son rapport du 30 septembre 2010, le groupe d'experts a constaté que le problème du *too big to fail* était circonscrit en Suisse au secteur bancaire⁷. Cependant, il faudrait se garder d'exclure d'emblée d'autres domaines du secteur financier (comme les assurances, les infrastructures, etc.) de l'analyse de la réglementation suisse TBTF. Ces cas-là font l'objet d'une discussion dans le rapport intitulé *Stabilité du système en dehors du domaine des grandes banques*.

D'autres branches comptent certes de grandes entreprises dont la défaillance grèverait sans aucun doute l'économie nationale, mais en règle générale, le marché est capable de prendre le relais suffisamment vite pour assurer leurs fonctions d'importance systémique, ou alors celles-ci peuvent être garanties pour un coût acceptable par une société de défaisance. En

⁶ Cf. *Rapport final de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale* (septembre 2010).

⁷ Cf. par ex. *Rapport final de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale*, § 2.3.4., p. 21 (septembre 2010).

l'espèce, un sauvetage par l'Etat n'est donc ni opportun ni impératif d'un point de vue économique et dans la perspective notamment de ne pas entraver les ajustements structurels importants pour la prospérité économique.

1.2 Comment comparer les diverses approches du TBTF?

Compte tenu de la complexité du problème du TBTF, seule une combinaison de mesures peut en définitive se révéler efficace. Les trains de mesures (*policy mix*) adoptés par les pays interviennent à plusieurs niveaux. Ils agissent en partie de façon préventive en vue d'empêcher l'insolvabilité de ces banques. Mais ils ont aussi une action curative, en réduisant les effets négatifs d'une insolvabilité et en garantissant le maintien des fonctions d'importance systémique en cas d'insolvabilité effective. De la sorte, elles protègent aussi l'Etat de l'obligation⁸ de sauver toute la banque dans le seul et unique but de préserver ces fonctions.

En Suisse, par exemple, des mesures concrètes découlant de la proposition du groupe d'experts *too big to fail* ont été mises en œuvre dans quatre domaines clés:

- I. les fonds propres,
- II. les liquidités,
- III. la répartition des risques,
- IV. l'organisation.

Afin de pouvoir comparer les différents trains de mesures et approches TBTF adoptés par divers pays, il convient de trouver un dénominateur commun qui permette de classer ces mesures dans des catégories bien définies. Aussi ces quatre domaines clés constituent-ils la dimension de l'analyse ou, plus exactement de la comparaison des différents trains de mesures. Il s'y ajoute un cinquième domaine clé, à savoir les mesures en cas de crise.

Les trois principaux champs d'action que sont les fonds propres, les liquidités et la répartition des risques peuvent être classés parmi les mesures prudentielles ou axées sur le prix qui ont un impact sur les coûts de l'entreprise. Les mesures structurelles, quant à elles, visent à contrôler sa structure et son organisation. Il convient de distinguer ces deux catégories de mesures de celles à prendre en cas de crise.

1.3 Critères d'évaluation de la politique du TBTF

Le rapport de la commission d'experts *too big to fail* recourait aux critères suivants pour juger des mesures en question: **limitation des risques; liquidation et restructuration facilitées des banques d'importance systémique; bon fonctionnement et efficience du système financier; neutralité concurrentielle; simplicité; objectifs autres que fiscaux**. Le présent rapport reprend ces critères, à l'exception de celui des objectifs autres que fiscaux, pour apprécier les cinq domaines clés, en les résumant comme suit:

- I. **Efficacité / limitation des risques:** la mesure contribue-t-elle efficacement à limiter les risques dans le système financier, et permet-elle ainsi de réduire la probabilité d'une insolvabilité et de ramener les risques systémiques et leurs conséquences à un niveau acceptable? On observe notamment, à cet égard, les nuances suivantes:
 - i. protection des contribuables;
 - ii. concentration moindre du marché;
 - iii. diminution de la complexité;
 - iv. réduction de l'aléa moral;
 - v. principe de causalité.

⁸ Thèmes: aléa moral et garantie implicite de l'Etat

II. Efficience / impact sur l'intermédiation financière: la mesure est-elle compatible avec une réglementation simple? A combien s'élèvent les coûts de la mise en œuvre? La mesure peut-elle déployer ses effets sans empêcher le système bancaire et financier de s'acquitter de ses fonctions indispensables à la prospérité économique et à la croissance de l'économie nationale? Préserve-t-elle la capacité d'innovation et de développement du secteur financier? Est-elle compatible avec un secteur financier aux structures efficaces et compétitives? Les interventions de l'Etat sont-elles limitées au strict nécessaire? On observe des nuances sur les points suivants:

- i. principe de subsidiarité;
- ii. simplicité;
- iii. offre de crédit;
- iv. offre de services financiers.

III. Conformité aux meilleures pratiques internationales: les normes internationales à mettre en œuvre (*need to have*) sont-elles respectées? D'autres meilleures pratiques qui pourraient être mises en œuvre sans être obligatoires (*nice to have*), sont-elles appliquées? La mesure engendre-t-elle des distorsions de la concurrence aussi faibles que possible dans le secteur financier, sur le plan tant national qu'international (principe de la neutralité concurrentielle)? Les mesures sont-elles reconnues comme compatibles sur le plan international?

Enfin, il est primordial que l'appréciation générale d'un train de mesures porte sur son impact global ou, plus exactement, sur l'interaction des diverses mesures. C'est ainsi que l'efficacité d'une mesure isolée peut dépendre fortement du train de mesures auquel elle est intégrée. L'important n'est pas de savoir à quel point cette mesure atteindra les objectifs fixés mais dans quelle mesure le train complet y parviendra. La figure 1 résume les diverses mesures sous forme de tableau synoptique.

Figure 1: Synopsis des trains de mesures (policy mix)

	Mesures prudentielles			Mesures organisationnelles		Mesures en cas de crise
	Fonds propres		Liquidités	Répartition des risques	Organisation / maintien des fonctions d'importance systémique / assainissement ou liquidation	
	Actifs pondérés en fonction des risques (RWA)	Ratio de levier (LR)	Ratio de liquidité à court terme (LCR)		Modèles d'amélioration de la capacité de liquidation et de restructuration ⁹	Modèles assortis de règles structurelles sur l'interdiction de certaines activités sans incidence sur la capacité de liquidation et de restructuration ¹⁰
Critères d'évaluation:						
I. Efficacité / limitation des risques						
II. Efficience / impact sur l'intermédiation financière						
III. Conformité aux meilleures pratiques internationales						

⁹ Selon la réglementation suisse TBTF, les banques d'importance systémique doivent s'organiser de manière à garantir le maintien de leurs fonctions d'importance systémique en cas de crise et à disposer d'un plan d'urgence. Si, par contre, la banque ne peut justifier de sa capacité à maintenir ses fonctions d'importance systémique, l'autorité de surveillance ordonnera les mesures d'organisation qui s'imposent. Certains volets de la *Vickers Rule* en Grande-Bretagne constituent un autre exemple de modèles d'amélioration de la capacité de liquidation et de restructuration.

¹⁰ La règle Volcker, par exemple.

2 Description de la mise en œuvre sur le plan international

2.1 Introduction: mesures *too big to fail* internationales

Au vu des expériences tirées de la crise financière de 2008 et 2009, la réduction et, en définitive, l'élimination du problème du TBTF revêtent pour le G20 et le CSF, mais aussi pour certains autres Etats, une haute priorité dans le cadre de la réforme «post-crise» du système financier, et ce, sur le plan national comme sur le plan mondial.

Dès leur premier sommet en 2009, les pays du G20 ont confirmé qu'ils allaient préparer des mesures visant à éliminer les risques systémiques dans le secteur financier et ils ont confirmé cette orientation réformatrice à plusieurs reprises depuis lors. A la demande du G20, le CSF et le CBCB, agissant conjointement comme chefs de file, ont décrété, aux fins de renforcer le système financier, un certain nombre de mesures prudentielles qui ont valeur de normes minimales à l'échelle internationale¹¹. Si elles n'ont aucun caractère obligatoire sur le plan juridique, elles n'en déploient pas moins des effets concrets avec l'appui politique de la communauté internationale et par le jeu de mécanismes de contrôle internationaux.

Les mesures internationales visant à endiguer les risques systémiques inhérents au secteur bancaire se répartissent schématiquement en deux volets: d'une part, le CBCB a mis au point la réglementation de Bâle III, qui rehausse la résistance à la crise de toutes les banques opérant à l'échelle internationale, quelle que soit leur taille, et a une incidence positive sur la stabilité du système financier. D'autre part, des mesures réglementaires et de surveillance spéciales ont été élaborées sous l'égide du CSF à l'intention des banques dites d'importance systémique mondiale (*global systemically important banks*, G-SIB). La réglementation du CSF s'applique à un nombre restreint de banques d'importance systémique (cf. chap. 1.1.1 et annexe 1) dont la défaillance représenterait un danger particulier pour le système financier mondial.

Ces deux réglementations permettent de comparer les diverses mesures destinées à accroître la capacité de résistance des acteurs du marché financier et à endiguer les risques aux Etats-Unis, dans l'Union européenne, au Royaume-Uni et en Suisse. La comparaison se limite à ces pays car c'est là que sont établies les G-SIB qui présentent des structures analogues à celles des grandes banques suisses. Ce n'est pas le cas des G-SIB chinoises et japonaises. D'autres pays ne disposent pas de G-SIB.

2.1.1 Réglementation de Bâle III

Par la réglementation de Bâle III, le CBCB a accédé à la demande des chefs d'Etat et de gouvernement du G20, à savoir améliorer la dotation en fonds propres et l'approvisionnement en liquidités des établissements financiers opérant à l'échelle internationale pour tirer les leçons de la crise financière et économique de 2008/2009. L'objectif principal de Bâle III est de stabiliser le système bancaire international afin de pouvoir surmonter des crises financières majeures sans dommages significatifs pour les économies nationales ni pertes pour les contribuables.

Bâle III partait donc des lacunes observées dans les réglementations précédentes. Les principales réformes se résument aux points suivants:

- o amélioration de la qualité et de la cohérence des fonds propres utilisés;
- o relèvement des exigences minimales en matière de fonds propres;
- o instauration d'un taux d'endettement maximum (ratio de levier);

¹¹ L'analyse des différentes formes des mesures TBTF se limite au secteur bancaire, conformément au mandat du sous-groupe Risques pour l'économie nationale.

- o mise en place d'instruments macroprudentiels comme un volant de fonds propres anticyclique;
- o normes internationales impératives en matière de liquidités;
- o limitation (et, objectif à plus long terme, élimination) des risques émanant d'établissements financiers d'importance systémique en coopération avec le CSF.

Les premières réformes urgentes (connues sous l'appellation Bâle II.5) ont été adoptées dès juillet 2009, suivies de la réglementation de Bâle III en décembre 2010. Certains volets tels que le ratio de levier n'ont été définis avec précision que dans les années suivantes. Bâle III s'applique aux groupes (échelon consolidé).

Comme le montre le tableau suivant, Bâle III prévoit, d'ici à 2019, des délais transitoires pour se conformer aux normes.

Figure 2: Mise en œuvre de Bâle III

Figure 2: Mise en œuvre de Bâle III

Phases		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Capital	Leverage Ratio		Parallel run 1 Jan 2013 – 1 Jan 2017 Disclosure starts 1 Jan 2015				Migration to Pillar 1		
	Minimum Common Equity Capital Ratio	3.5%	4.0%	4.5%				4.5%	
	Capital Conservation Buffer				0.625%	1.25%	1.875%	2.5%	
	Minimum common equity plus capital conservation buffer	3.5%	4.0%	4.5%	5.125%	5.75%	6.375%	7.0%	
	Phase-in of deductions from CET1*		20%	40%	60%	80%	100%	100%	
	Minimum Tier 1 Capital	4.5%	5.5%	6.0%				6.0%	
	Minimum Total Capital		8.0%						8.0%
	Minimum Total Capital plus conservation buffer		8.0%		8.625%	9.25%	9.875%	10.5%	
	Capital instruments that no longer qualify as non-core Tier 1 capital or Tier 2 capital		Phased out over 10 year horizon beginning 2013						
Liquidity	Liquidity coverage ratio – minimum requirement			60%	70%	80%	90%	100%	
	Net stable funding ratio						Introduce minimum standard		

Source: CBCB

La réglementation de Bâle III s'est imposée en tant que norme mondiale non seulement dans les pays de l'OCDE mais dans les pays émergents et places financières importantes que sont Singapour et Hong Kong. Sa mise en œuvre, tant en ce qui concerne le contenu que les délais, est contrôlée régulièrement par le CBCB avec le concours d'experts internationaux dans le cadre d'un programme d'évaluation de la concordance des réglementations (le document original portant le titre de *Regulatory Consistency Assessment Program*, RCAP). Le RCAP vérifie trois aspects: i) la transposition des normes en temps opportun (*timely adoption*), ii) la concordance par rapport au cadre réglementaire (*regulatory consistency*) et iii) la concordance des normes adoptées (*consistency of outcomes*). La Suisse s'est soumise au RCAP en 2013 et a obtenu la note la meilleure (conformité totale) dans onze catégories sur quatorze. Tant l'UE que les Etats-Unis sont passés jusqu'ici par des évaluations provisoires (*draft assessment*). Les évaluations définitives sont attendues dans le courant de 2014. Pour l'UE, un bilan intermédiaire conclut dans certains domaines à une non-conformité matérielle (*materially non-compliance*, cf. les considérations développées au chap. 2.2.1.3.1). Le résultat provisoire aux Etats-Unis est excellent (*largely compliant*).

2.1.2 CSF: réglementation applicable aux G-SIB

A la demande du G20, le CSF a élaboré un concept visant à réduire les risques systémiques et l'aléa moral auxquels sont exposés les établissements financiers d'importance systémique.

Les banques qui jouent un rôle essentiel dans la stabilité du système financier (G-SIB) doivent satisfaire à des exigences supérieures à celles de Bâle III. Approuvée lors du sommet du G20 de 2010, la réglementation du CSF contient quatre éléments principaux:

1. *Capacité accrue d'absorption des pertes*: les G-SIB sont tenues de détenir un volume supplémentaire de fonds propres afin de tenir compte des risques accrus qu'elles font courir au système financier mondial. Cette mesure renforce leur résistance à la crise et réduit la probabilité d'une débâcle. Les exigences en matière de fonds propres augmentent à mesure que croît leur degré d'importance systémique.
2. *Mise au point d'une norme d'assainissement et de liquidation ordonnée*¹²: pour que tous les établissements financiers puissent être liquidés sans déstabiliser le système financier ni peser sur les contribuables, une norme internationale relative à l'aménagement de règles d'assainissement et de liquidation (*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, en abrégé *Key Attributes*) a été prévue. Ce régime comprend la mise en place d'instruments de planification de mesures d'assainissement et de liquidation (*Recovery and Resolution Plan*, RRP), de participation de créanciers aux pertes et de coopération internationale.
3. *Renforcement de la surveillance*: les établissements financiers exposés à des risques systémiques font l'objet d'une surveillance plus rigoureuse par les autorités compétentes. Des ressources suffisantes, un mandat dépourvu de conflits d'intérêts et d'objectifs ainsi qu'une indépendance sans restriction des instances de surveillance sont particulièrement importants dans ce contexte.
4. *Infrastructure des marchés financiers*: mise en place d'une solide infrastructure des marchés financiers afin de réduire les risques de contagion consécutifs à la défaillance d'un établissement.

Ces mesures s'appliquent aux G-SIB désignées par le CSF selon une méthode de calcul fondée sur des indicateurs (activités transfrontalières; taille; interdépendances; faculté de substitution/infrastructure d'établissement financier; complexité, cf. chap. 1.1.1 et annexe 1). Cela a été le cas pour la première fois fin 2011. La dernière liste en date a été publiée en novembre 2013. Parmi ces G-SIB, on trouve UBS et Credit Suisse (CS), mais aussi huit banques américaines, quatre banques britanniques et dix autres établissements européens¹³.

2.1.3 Réglementation applicable aux banques d'importance systémique nationale

Outre les G-SIB, le G20 a demandé aussi d'établir un référentiel pour les banques d'importance systémique non pas mondiale mais nationale (*domestic systemically important banks*, D-SIB). En collaboration avec le CSF, le CBCB a élaboré à ce sujet une réglementation qu'elle a publiée en octobre 2012.

La désignation de ces D-SIB incombe aux autorités nationales. À la différence de la réglementation applicable aux G-SIB, le régime concernant les D-SIB se caractérise plutôt par des principes et donc par une plus grande souplesse. Il s'agit de mieux tenir compte des particularités nationales en accordant aux instances de surveillance de chaque pays davantage de possibilités d'aménagement dans la formulation de leurs réglementations. Les D-SIB doivent elles aussi être désignées selon une méthode intégrant les critères de taille, d'interdépendances, de faculté de substitution et de complexité, lesquels font cependant référence, cette fois, à l'économie nationale. D'autres indicateurs spécifiques au pays peuvent intervenir.

Le texte de la réglementation ne mentionne explicitement comme mesure prudentielle qu'un niveau plus élevé de fonds propres (pour une capacité accrue d'absorption des pertes), qui sera également exigé à l'avenir de la part des D-SIB. Le texte formule cette exigence de fonds propres sous la forme de simples lignes directrices. Les banques n'en devront pas moins s'y

¹² Le terme anglais est *resolution*, qui englobe à la fois l'assainissement et la liquidation.

¹³ Sans compter trois établissements japonais et trois banques chinoises (cf. annexe 1).

conformer par un apport supplémentaire au titre de fonds propres de base durs (CET1) afin d'assurer la comparabilité avec les règles de dotation applicables aux G-SIB. Si un établissement est soumis à une dotation supplémentaire de fonds propres à la fois comme G-SIB et comme D-SIB, c'est la dotation la plus élevée qui s'appliquera. Les instances nationales de surveillance pourront, à leur libre appréciation, adopter des mesures prudentielles supplémentaires pour les D-SIB.

C'est en 2015 que le CSF commencera à s'assurer de la mise en œuvre du régime applicable aux D-SIB. La réglementation suisse concernant le TBTF porte aussi bien sur les G-SIB que sur les D-SIB.

2.2 Mesures prudentielles

2.2.1 Fonds propres¹⁴

2.2.1.1 Sur le plan international (CBCB / CSF)

2.2.1.1.1 Exigences en matière de fonds propres pondérés en fonction des risques selon Bâle III

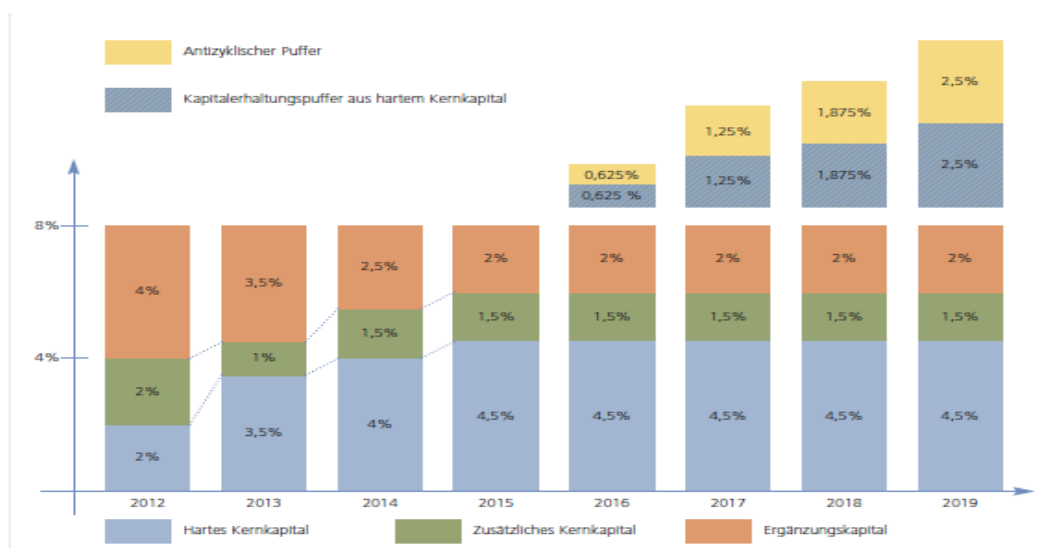
Bâle III prévoit la détention d'au moins 10,5 % d'actifs pondérés en fonction des risques (*Risk-weighted Assets*, RWA), dont au moins 7 % sous forme de fonds propres de base durs (CET1). Ce ratio minimal de 7 % se répartit en dotation minimale de fonds propres (4,5 %) et volant de fonds propres de sécurité (2,5 %), ce dernier servant à amortir la volatilité. Les 3,5 % restants peuvent consister en des fonds propres complémentaires sous forme d'emprunts de rang subordonné. A cet égard, il est possible de prendre en compte comme fonds propres de base supplémentaires (*additional tier 1*) des emprunts de rang subordonné à durée illimitée, dont les paiements d'intérêts peuvent être suspendus. Les emprunts de rang subordonnés d'une durée supérieure à 5 ans sont assimilés à des fonds propres complémentaires (*tier 2*). En outre, le CBCB prévoit explicitement la possibilité pour les autorités nationales de durcir encore ces exigences si les risques encourus par le secteur financier du pays le justifient.

Etat de la mise en œuvre: décision applicable de 2013 à 2019

Bâle III prévoit une mise en œuvre échelonnée des mesures portant sur les fonds propres afin de rendre la phase transitoire aussi supportable que possible pour les banques comme pour l'économie. La mise en œuvre complète sera achevée le 1^{er} janvier 2019. A l'heure actuelle, les banques sont tenues de relever leur niveau de CET1. Le tableau illustre le calendrier de la mise en œuvre de Bâle III. Tous les Etats membres du CBCB ont mis en œuvre les nouvelles normes en matière de fonds propres ou sont sur le point de le faire.

¹⁴ La comparaison qui suit porte – sauf mention contraire – sur les fonds propres prudentiels. Il faut savoir cependant que des efforts sont actuellement déployés sur le plan international et dans certaines juridictions importantes pour formuler des exigences minimales quant au niveau de capitaux (fonds de tiers compris) destinés à absorber des pertes et à garantir, en cas d'assainissement et de liquidation de la banque, la régularité de ces opérations ainsi que la stabilité du système (cf. chap. 2.4).

Figure 3: Introduction d'exigences minimales et structure du volant de fonds propres



Source: Ministère fédéral allemand des finances

((Légendes du graphique))

Volant de fonds propres anticyclique

Volant de sécurité constitué de fonds propres de base durs

Fonds propres de base durs

Fonds propres de base supplémentaires

Fonds propres complémentaires

A cela s'ajoute un volant de fonds propres anticyclique, que chaque Etat peut aménager à son gré, déterminé par les diverses autorités de surveillance et censé prévenir une surchauffe du système bancaire. Il sera alimenté aussi par des fonds propres de base durs en période de croissance excessive des crédits, afin d'absorber d'éventuelles pertes ultérieures dues à un ralentissement de l'activité et d'éviter une propagation du mal à l'économie, consécutive à une restriction des octrois de crédits.

2.2.1.1.2 CSF: supplément pour les banques d'importance systémique

Vu leur importance pour le système financier, les G-SIB doivent satisfaire à des exigences supplémentaires en matière de fonds propres. Suivant le degré de leur importance systémique, elles doivent détenir un supplément de fonds propres de 1 à 3,5 % sous forme de CET1.

Les G-SIB sont réparties en cinq paniers en fonction de leur degré d'importance systémique (supplément de CET1 de 1 %, 1,5 %, 2 %, 2,5 % et 3,5 %). Selon les dispositions les plus récentes du CSF, qui datent de novembre 2014, les deux grandes banques suisses font partie respectivement du panier n° 1 et n° 3, ce qui les oblige à détenir un supplément de CET1 respectivement de 1 % et de 1,5 % (cf. annexe 1). Le panier le plus «exigeant» (3,5 %) est vide pour le moment. Il est censé inciter les G-SIB à s'abstenir d'accroître encore leur importance systémique. Si d'aventure une banque se retrouvait dans le panier n° 5, le CSF envisagerait d'instaurer un sixième panier plaçant le supplément à 4,5 %.

Pour résumer, constatons que l'exigence minimale internationale applicable aux G-SIB en matière de fonds propres pondérés en fonction du risque se situe, suivant leur degré d'importance systémique, entre 11,5 et 14 % (sans volant de fonds propres anticyclique), dont 8 à 10,5 % à détenir sous forme de CET1.

Etat de la mise en œuvre: décision applicable de 2016 à 2019

L'exigence supplémentaire de capacité d'absorption des pertes pour les G-SIB s'imposera progressivement à compter de 2016 pour une période de trois ans, et ce, sur la base de la liste des banques arrêtée en novembre 2014.

2.2.1.1.3 Taux d'endettement maximum (ratio de levier)¹⁵

Les exigences en matière de fonds propres pondérés en fonction des risques sont complétées par un taux d'endettement maximum, dit ratio de levier. Celui que prévoit Bâle III se définit comme la « mesure des fonds propres » (numérateur) divisée par la « mesure de l'exposition » (dénominateur) et s'exprime en pourcentage. La mesure de fonds propres correspond actuellement aux fonds propres de base (*tier1*) et le ratio de levier minimum est fixé à 3 %.

Le CBCB va poursuivre son suivi des données relatives au taux d'endettement des banques afin de s'assurer que la conception et le calibrage d'un ratio de levier sont adéquats. Cela consiste non seulement à contrôler le niveau de ce ratio mais encore à déterminer l'impact de l'utilisation des fonds propres de base durs ou de la totalité des fonds propres réglementaires comme mesure des fonds propres.

L'instauration d'une norme internationale permettra d'uniformiser les bases de calcul du ratio de levier.

Etat de la mise en œuvre: décision applicable à partir de 2018

La version intégrale de la réglementation et les exigences de publication du ratio de levier selon Bâle III ont été présentées en janvier 2014. La mise en œuvre du ratio de levier a commencé par la déclaration du taux d'endettement des banques et de ses composantes à chacune des instances nationales de surveillance et se poursuivra sous la forme de rapports à partir du 1^{er} janvier 2015. Le Comité de Bâle en observera les résultats avec attention et, si nécessaire, procédera en 2017 à des ajustements de calibrage ou de définition. Dès janvier 2018, le ratio de levier s'imposera comme une exigence dans la réglementation bâloise.

2.2.1.2 Exigences en matière de fonds propres aux Etats-Unis

Les autorités américaines (la Banque centrale [Fed], le Bureau du contrôleur général du Trésor [OCC] et l'organisme de garantie des déposants [FDIC]) ont mis en œuvre Bâle III dans le droit national en juillet 2013. Celui-ci ne renferme pas encore les exigences particulières du CSF à l'égard des établissements d'importance systémique. A ce jour, le *Fed Board* (Conseil de la Réserve fédérale) n'a édicté que des règles concernant la planification des fonds propres et des mesures d'assainissement et de liquidation, ainsi que le test de résistance auquel devront se soumettre les G-SIB américaines.

Une particularité du régime américain réside dans le fait que les régulateurs imposent également des exigences spéciales aux grandes banques étrangères qui jouent un rôle important pour la stabilité financière des Etats-Unis. UBS et CS sont concernés par ces exigences.

2.2.1.2.1 Exigences en matière de fonds propres pondérés en fonction des risques

Les autorités américaines respectent les prescriptions internationales en matière de pondération des risques. C'est ainsi qu'elles prévoient un taux minimal de fonds propres de 4,5 % ainsi qu'un volant de sécurité de 2,5 %, tous deux sous la forme de fonds propres de la meilleure qualité. Une proportion supplémentaire de 3,5 % pourra être détenue sous la forme de fonds propres de base supplémentaires et de fonds propres complémentaires, soit au total une exigence globale de 10,5 %, conforme à Bâle III. Les Etats-Unis ont prévu certaines exceptions pour de petites banques indigènes, notamment en matière de constitution des fonds propres. De plus, les règles ne s'appliqueront à ces banques qu'un an plus tard.

¹⁵ Les possibilités de comparaison internationale des ratios de levier sont actuellement restreintes du fait de:

- méthodes de calcul différentes (à l'exemple de la Suisse et des Etats-Unis);
- normes comptables différentes;
- différences structurelles des marchés des capitaux et des marchés hypothécaires.

Les Etats-Unis envisagent en outre d'imposer aux G-SIB américaines des exigences supérieures à celle prévues par le CSF et le CBCB. Tout d'abord, le supplément au titre de l'importance systémique sera relevé considérablement pour certains des établissements. Ensuite, son niveau dépendra directement du degré de dépendance du financement à court terme¹⁶.

Une autre particularité américaine consiste en l'amendement Collins, un élément du Dodd-Frank Act (DFA), qui impose une réglementation uniforme des fonds propres à toutes les banques du pays. La Fed a décidé, lors de la mise en œuvre de cette disposition, que les banques qui recourent à des modèles internes pour pondérer leurs risques devraient parallèlement calculer leur ratio de fonds propres selon l'approche standard. Pour déterminer si les exigences minimales sont remplies, on retient le plus bas de deux ratios. Cette réglementation est destinée à empêcher les grandes banques de faire état de ratios de fonds propres inférieurs par suite de modifications internes de leurs modèles de pondération des risques.

Etat de la mise en œuvre: décision applicable de 2014 à 2019

Les règles américaines prévoient les mêmes délais transitoires que Bâle III. La période en question (*phase-in period*) a commencé début 2014. Les propositions quant au supplément applicable au titre de l'importance systémique suivront au cours des prochains mois.

2.2.1.2.2 Ratio de levier

Aux Etats-Unis il convient, en matière de ratio de levier, de distinguer les petites des grandes banques:

- Un ratio de levier spécial s'applique à toutes les banques américaines, quelle que soit leur taille. Ce ratio est fixé à 4 % (les établissements financiers qui acceptent des dépôts garantis doivent atteindre un ratio de 5 % pour être réputées «bien capitalisées»). Dans ce contexte, il est important de rappeler que la méthode de calcul du ratio de levier américain ne coïncide pas avec celle de Bâle III: elle ne tient pas compte des engagements hors bilan.
- Toutes les banques qui optent pour une approche ou méthode dite avancée (*advanced approach*)¹⁷ doivent respecter un ratio de levier de 3 % selon la définition du CBCB.
- Les G-SIB américaines sont soumises à un supplément par rapport au ratio de levier de Bâle III (aux Etats-Unis, on parle en l'espèce de *leverage surcharge*). En conséquence, elles doivent respecter un ratio de levier selon Bâle III de 5 % pour avoir droit à la mention «bien capitalisée». Si elles tombent en deçà du volant de sécurité de 2 % par rapport à Bâle III, des restrictions proportionnelles interviennent pour les distributions de dividendes et les versements de bonus, comme c'est le cas pour les valeurs pondérées en fonction des risques. En outre, les filiales qui acceptent des dépôts garantis de la part de clients doivent respecter un ratio de levier selon Bâle III de 6 %. Ce ratio s'applique quelle que soit l'ampleur des dépôts garantis.

Les autorités américaines arguent que la mise en œuvre de Bâle III a relevé les exigences de pondération des risques dans des proportions excessives par rapport au ratio de levier. Elles estiment que les deux paramètres de mesure doivent être maintenus dans des proportions

¹⁶ Cf. à ce propos la déclaration du gouverneur de la Fed, Daniel Tarullo, adressée au Congrès des Etats-Unis le 9 septembre 2014.

¹⁷ An advanced approaches banking organization is one that:
- has ≥ \$250 billion in total consolidated assets;
- has ≥ \$10 billion of on-balance sheet foreign exposures; or
- chooses, with approval by its primary federal banking regulator, to use the advanced approaches to calculate RWAs.

réalistes l'un à l'autre et que le ratio de levier doit pouvoir exercer sa fonction de «filet de sécurité». Les banques américaines font valoir au contraire que, selon ce calibrage, le ratio de levier est la restriction qui doit s'imposer dans tous les cas.

La *leverage surcharge* américaine reposera pour l'essentiel sur les nouvelles définitions du ratio de levier du CBCB. Pour le numérateur, notamment, il est prévu une dotation en *tier 1* conforme à Bâle III.

Le système américain contient encore une autre disposition à propos du ratio de levier: si le Conseil de contrôle de la stabilité financière récemment créé (*Financial Stability Oversight Council*, FSOC) était amené à conclure qu'un établissement financier constitue une grave menace pour la stabilité financière, la Banque centrale américaine sera alors contrainte de lui imposer un ratio de levier de 15 à 1¹⁸. Aucune indication n'est disponible sur la méthode de calcul.

Etat de la mise en œuvre: diversement suivie

Le ratio de levier américain applicable à toutes les banques américaines est en vigueur depuis déjà un certain temps.

Le ratio de levier de Bâle III applicable aux banques optant pour une approche avancée a été entériné et s'imposera dès 2018, conformément au calendrier de mise en œuvre de la réglementation bâloise. Pour ce qui est de la définition des valeurs cibles au numérateur comme au dénominateur, il faudra reprendre les indications fournies par le CBCB en janvier 2014.

Les règles relatives à la *leverage surcharge* ont été publiées en avril 2014. Elles seront contraignantes à partir du début de l'année 2018.

2.2.1.2.3 Exigences particulières envers les banques étrangères

En février 2014, la Fed a rendu publiques des règles instaurant des normes réglementaires et prudentielles renforcées pour les banques étrangères exerçant des activités aux Etats-Unis. Ces règles établissent que les établissements étrangers dont le total du bilan aux Etats-Unis dépasse 50 milliards de dollars américains doivent réunir leurs activités américaines dans une société faîtière américaine (*intermediate holding company*, IHC). En matière de fonds propres (Bâle III) et de liquidités, une telle société est soumise aux mêmes règles que les banques américaines. Suivant la structure du groupe, cela pourra lui imposer des exigences de fonds propres nettement plus élevées aux Etats-Unis et donc pour l'ensemble de ses activités.

La Fed a également prévu de nouvelles dispositions pour les établissements de plus petite taille qui opèrent aux Etats-Unis. Ils sont tenus d'effectuer des tests annuels de résistance et d'attester avoir institué un comité de gestion des risques chargé de surveiller leurs activités aux Etats-Unis. Selon la Fed, une centaine de banques étrangères sont concernées par ces nouvelles règles.

Cette réglementation s'explique par l'aide financière considérable que les Etats-Unis ont accordée aux banques étrangères durant la crise financière. Ces dernières années, les banques étrangères se sont procuré de plus en plus de fonds sur le marché interbancaire du dollar et sont donc devenues tributaires de cette aide pendant la crise, sans compter que les banques américaines se sont plaintes de discrimination concurrentielle. Ainsi, une liquidation se révèle plus facile lorsque toutes les participations sont réunies au sein d'un holding américain.

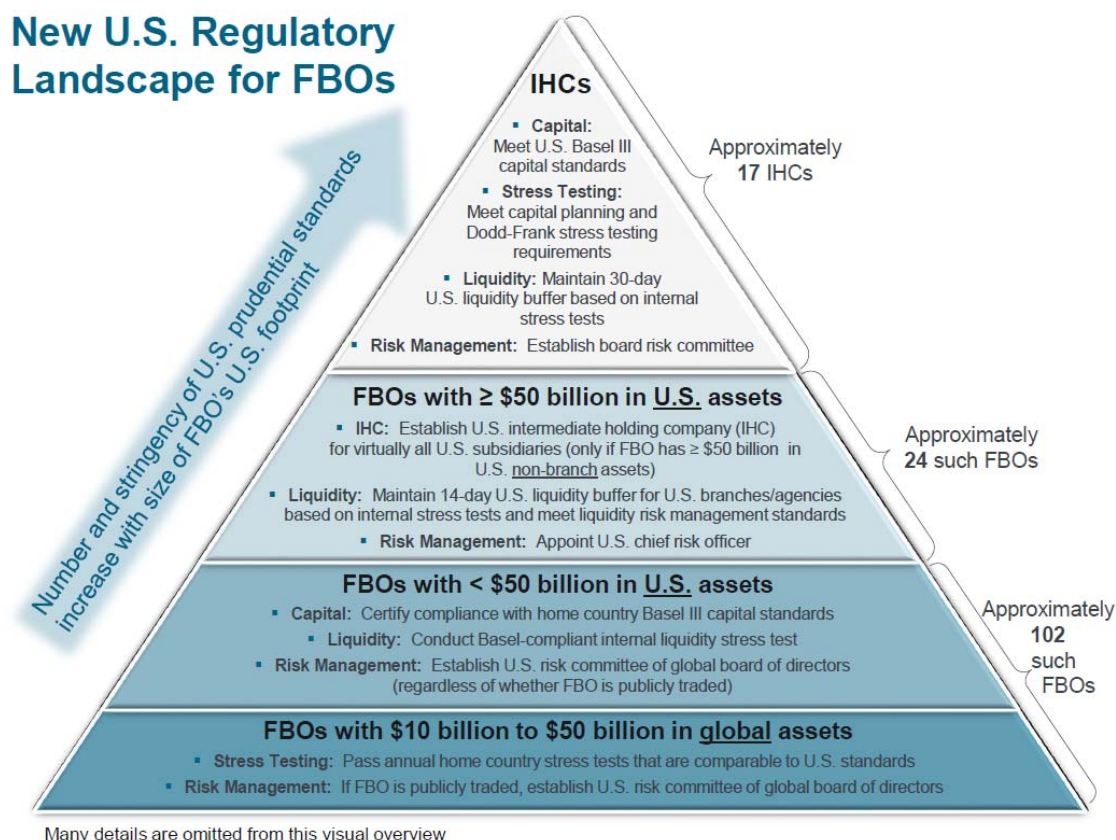
Etat de la mise en œuvre: décision applicable à partir de 2016

Les banques étrangères concernées ont jusqu'à juillet 2016 pour se conformer à ces prescriptions. Les exigences en matière d'endettement maximum (tant en ce qui concerne la

¹⁸ 15-to-1 debt-to-equity limit (DFA, section 165).

leverage surcharge américaine que le levier de ratio selon Bâle III) s'appliqueront aux banques concernées à partir de 2018.

Figure 4:



Source: Davis Polk & Wardwell LLP, davispolk.com

2.2.1.2.4 Autres mesures

Une autre proposition est en discussion aux Etats-Unis, qui vise à faire en sorte que les grandes banques qui se financent largement par des crédits à court terme, par exemple sur le marché interbancaire, satisfassent à des exigences supplémentaires en matière de fonds propres. Cette source de financement est particulièrement sujette à des turbulences du genre *fire sales* (ventes forcées), qui peuvent faire baisser très rapidement la dotation en fonds propres jusqu'à un niveau dangereusement bas. Un supplément au titre des fonds propres inciterait les grands établissements financiers à privilégier des formes de refinancement à plus long terme.

Etat de la mise en œuvre: proposition

2.2.1.3 Union européenne (UE)

Au sein de l'UE, les exigences en matière de fonds propres et de liquidités (CRD IV) sont mises en œuvre par deux actes législatifs: un règlement directement applicable (CRR) et une directive (CRD). Des pans entiers de la réglementation de Bâle III sont réglés par le CRR, qui oblige les Etats membres à les transposer dans leur droit national, en vue d'une harmonisation accrue par le biais de réglementations uniformes sur le marché intérieur de l'UE. Le paquet CRD IV est censé contribuer à la mise en place d'un système financier européen solide, harmonisé et sûr.

Le CRR précise les exigences qualitatives et quantitatives en matière de fonds propres, de ratio de levier (taux maximum d'endettement) de volant de sécurité et de réduction du risque de contrepartie. La directive ouvre une certaine marge de manœuvre quant à la transposition

en droit national. Elle prévoit la possibilité d'instaurer des volants de fonds propres supplémentaires au niveau national, notamment pour les banques d'importance systémique. Mais comme l'explique la section suivante, l'aménagement de ces volants obéit à des limites.

2.2.1.3.1 Exigences en matière de fonds propres pondérés en fonction des risques

L'UE reprend le contenu et le calendrier des règles du CBCB. Les exigences minimales s'élèvent à 10,5 %, dont 7 % sous forme de CET1.

Bien que, sur le fond, la CRD IV repose sur la réglementation de Bâle III, elle reste légèrement en retrait des exigences. Les divergences par rapport à Bâle III concernent entre autres la prise en compte d'apports tacites (à titre de CET1) et le traitement de participations dans des entreprises d'assurance. Ainsi, au regard des exigences de Bâle III (RCAP), la conclusion s'impose que l'UE est *materially non-compliant* sur certains points. Une appréciation définitive ou, plus exactement, une note finale est attendue dans le courant de 2014.

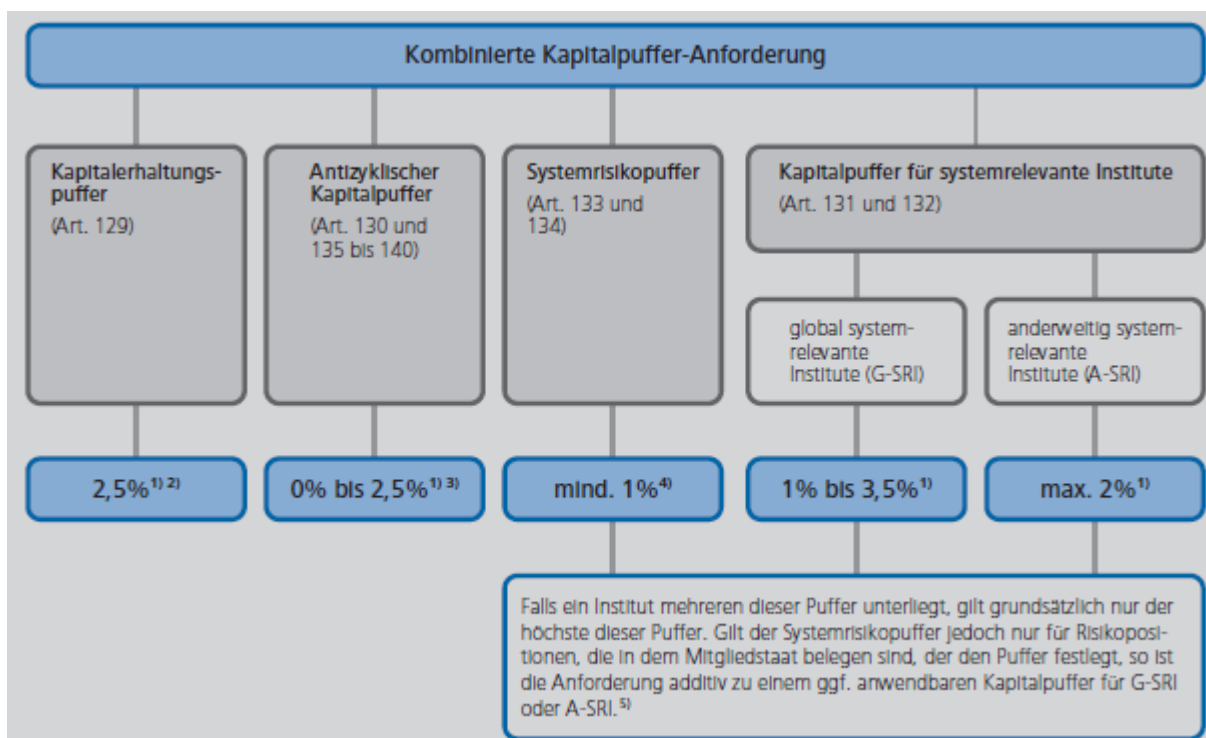
Comme il est dit plus haut, les exigences spéciales auxquelles doivent satisfaire les banques d'importance systémique en matière de fonds propres sont consignées elles aussi dans la directive. Celle-ci accorde aux Etats membres une certaine autonomie quant à la mise en œuvre ou l'aménagement de ces mesures. Mais, pour prévenir des exigences par trop divergentes, elle n'en définit pas moins des plafonds.

L'UE reprend le supplément prévu par le CSF pour les banques d'importance systémique. Conformément aux normes internationales, ce supplément sera progressivement mis en place de 2016 à 2019. En plus du supplément applicable aux G-SIB (appelées en l'occurrence EIS^m, instituts d'importance systémique mondiale), la législation de l'UE prévoit deux autres volants de fonds propres (dits «coussins») pour réduire les risques systémiques:

1. Les autorités de surveillance nationales peuvent imposer un coussin supplémentaire à d'autres établissements d'importance systémique, en abrégé EIS. Il s'agit là notamment d'établissements d'envergure simplement nationale ou dont les activités s'étendent à l'ensemble de l'UE. Afin de prévenir des réglementations divergentes sur le marché intérieur de l'UE, la directive impose des critères d'identification de ces banques et prévoit des procédures de notification et de justification envers la Commission européenne, l'Autorité bancaire européenne (ABE) et le Comité européen du risque systémique (CERS). Par ailleurs, la directive a fixé pour le coussin un plafond de 2 % du montant total d'exposition au risque. Ce coussin doit être détenu sous forme de CET1.
2. La directive prévoit en outre un coussin dit «pour le risque systémique» (détenu sous forme de CET1) pour faire face aux risques macroprudentiels ou systémiques non cycliques. La limite inférieure (seuil) de ce coussin est fixée à 1 %. Le coussin est assorti de plafonds afin d'éviter que certains pays n'imposent des contraintes trop rigoureuses qui seraient contraires à l'objectif visé, à savoir établir l'uniformité des règles sur un marché intérieur harmonisé. Ainsi, les coussins dont le taux est supérieur à 5 % requièrent l'autorisation de la Commission européenne (un plafond de 3 % est applicable jusqu'en 2015). Les coussins situés entre 3 et 5 % doivent faire l'objet d'une notification à la Commission, à l'ABE et au CERS. Il est loisible aux autorités de surveillance de reconnaître les taux de coussin fixés dans d'autres Etats membres.

Si un établissement est soumis à plusieurs de ces coussins (pour les EIS^m, pour les autres EIS, pour le risque systémique), c'est en principe le coussin le plus élevé qui s'applique. Les coussins n'ont donc pas d'effet cumulatif.

Figure 5: Coussins de fonds propres selon la CRD IV



Source: Banque centrale allemande, rapport mensuel de juin 2013

((Légendes du graphique))

Exigence globale de coussin de fonds propres				
Coussin de conservation de fonds propres (art. 129)	Coussin de fonds propres anticyclique (art. 130 et 135 à 140)	Coussin pour le risque systémique (art. 133 et 134)	Coussin de fonds propres pour les établissements d'importance systémique (art. 131 et 132)	
			Etablissements d'importance systémique mondiale (EIS ^m)	Autres établissements d'importance systémique (EIS)
2,5 %	0 à 2,5 %	min. 1 %	1 à 3,5 %	max. 2 %
Si un établissement est soumis à plusieurs de ces coussins, seul le plus élevé d'entre eux s'applique en principe. Si, par contre, le coussin pour le risque systémique ne s'applique qu'aux expositions situées dans l'Etat membre qui fixe le coussin, cette exigence s'ajoute à un coussin éventuellement applicable aux EIS ^m ou aux autres EIS.				

On voit donc que les banques d'importance systémique de l'UE peuvent être soumises à des exigences très diverses en matière de fonds propres suivant la conception nationale de celles-ci. Aussi est-il difficile d'établir une comparaison globale. Le taux maximum de fonds propres qu'il est possible de constituer est de 15,5 %, sachant qu'une part de 12 % peut consister en CET1.

La Suède et la Norvège, par exemple, ont opté pour les exigences maximales admises. Les grandes banques suédoises doivent donc dès à présent détenir un minimum de 10 % de CET1. Ce taux sera porté à 12 % en 2015 (à partir de la mi-2016 pour la Norvège). A cela s'ajoute l'exigence de 3,5 % de fonds propres de moindre qualité.

Etat de la mise en œuvre: décision applicable dès 2019 (mise en œuvre de 2014 à 2019)

Ces règles ont été décidées le 27 juillet 2013. La mise en œuvre des dispositions en matière de fonds propres s'alignera sur celles de Bâle III (application par étapes jusqu'en 2019).

2.2.1.3.2 Taux d'endettement maximum

L'UE n'a encore fixé aucune exigence minimale à propos du ratio de levier. Les banques européennes sont simplement tenues de publier leur ratio de levier et ses composantes à partir de 2015, ce qui, pour le moment, fait de ce ratio un simple instrument de monitoring dans l'UE.

L'efficacité de ce nouveau ratio sera analysée en détail pendant une phase d'observation qui se prolongera jusqu'en janvier 2017. Ces vérifications seront menées par la Commission européenne et l'ABE. Puis l'UE décidera s'il convient d'appliquer au niveau européen un taux minimum obligatoire pour le ratio de levier, et dans l'affirmative, quel sera ce taux. Son instauration à titre d'exigence de premier pilier serait envisageable à partir du 1^{er} janvier 2018.

Etat de la mise en œuvre: décision à venir

2.2.1.4 Royaume-Uni

En 2010, le gouvernement britannique a chargé une commission d'experts (Independent Commission on Banking, ICB, dite commission Vickers) d'examiner des structures envisageables pour le secteur financier du pays. Ce groupe a publié un certain nombre de propositions visant au renforcement de la dotation en fonds propres, propositions que le gouvernement a reprises pour la plupart. En outre, suite à l'affaire du Libor, une commission parlementaire a été instituée pour réfléchir à une réforme générale du système financier britannique.

2.2.1.4.1 Exigences en matière de fonds propres pondérés en fonction des risques

Le CRR européen s'applique directement, en droit, au Royaume-Uni. Il s'ensuit que les autorités britanniques doivent adopter les prescriptions communautaires en matière d'exigences minimales; plus exactement, la réglementation de l'UE restreint leur liberté d'action. Par rapport à Bâle III, le Royaume-Uni introduit trois exigences supplémentaires.

1. *Ring-fence buffer*: La commission Vickers a proposé que les entités soumises à l'exigence dite de *ring-fencing* (cloisonnement des fonctions d'importance systémique en matière d'activités de négociation, cf. chap. 2.3.4) soient tenues de détenir un volant supplémentaire de fonds propres pouvant aller jusqu'à 3 %. Le taux de ce *ring-fence buffer* varie en fonction du rapport entre les RWA et le PIB. Si ces actifs représentent plus de 3 % du PIB, le volant de 3 % s'applique dans son intégralité. S'ils se situent entre 1 et 3% du PIB, le calcul du supplément de fonds propres obéit à une échelle linéaire de 0 à 3 %. Le *ring-fence buffer* et le supplément du CSF applicable aux G-SIB n'ont pas d'effet cumulatif car c'est le plus élevé des deux paramètres qui est déterminant. Cette exigence supplémentaire est concrétisée par le biais du coussin pour le risque systémique prévu par la CRD IV. De ce fait, la part d'activité «cloisonnée» (*ring-fenced*) est soumise au Royaume-Uni à une exigence minimale de 10 % sous forme de CET1 pour les grandes banques.

Aucun supplément de CET1 supérieur au seuil minimal international n'est exigible pour les entités qui échappent à l'exigence de *ring-fencing*, à condition qu'elles aient dressé des plans crédibles d'assainissement et de liquidation et que leur capacité d'absorption des pertes soit suffisante.

2. Capacité totale d'absorption des pertes: le gouvernement appuie également les recommandations de l'ICB quant à l'instauration d'un taux minimal de capacité totale d'absorption des pertes (*Primary Loss Absorbing Capacity*, PLAC). Cette PLAC est constituée de fonds propres prudentiels et de créances requalifiables, ou *bail-in debt* (*long term [maturity over 1 year] senior unsecured bonds*). En principe, les banques

sont libres de constituer la PLAC à partir de différents instruments de capital, sous réserve qu'elle comprenne au moins 3 % de CET1. L'exigence de 17 % s'applique à toutes les banques soumises au *ring-fencing* ainsi qu'aux G-SIB britanniques placées dans le panier le plus haut selon la méthode d'évaluation du CSF (supplément CET1 de 2,5 % pour les G-SIB). Les G-SIB placées dans d'autres paniers sont soumises à des exigences proportionnellement plus basses.

3. Le Royaume-Uni prévoit en outre deux *management buffers*: un supplément de 1 % sur l'exigence de CET1 et un supplément de 2 % sur la capacité d'absorption des pertes.

Lorsque l'on considère les exigences en matière de fonds propres au Royaume-Uni, il convient donc de distinguer les banques qui fournissent des services d'importance systémique de celles qui ne le font pas. Les premières sont tenues de satisfaire à des exigences élevées en comparaison internationale. Ainsi, les banques les plus importantes sont soumises à une exigence minimale de 11 % en CET1 et à un taux global de fonds propres de 14,5 % (CRR + *ring-fence buffer* + *management buffer*). Les dispositions de Bâle III s'appliquent aux banques qui ne fournissent pas de services d'importance systémique. Pour les G-SIB les plus grandes, les taux applicables seraient donc de 10,5 % en CET1 et de 14 % en termes de fonds propres globaux. Suivant leur taille, la capacité totale d'absorption des pertes peut aller jusqu'à 19 %.

Figure 6:

Loss-absorbency:

Issue	Modelling assumption for this IA
Regulatory capital and PLAC requirements: general	RFBs to meet regulatory minimum capital and PLAC requirements on a solo basis. Banks free to meet capital or PLAC requirements using higher-quality instruments if they choose (e.g. meeting total capital requirement with CET1 only; meeting PLAC requirement using regulatory capital only).
Regulatory capital requirements: RFBs	Minimum Common Equity Tier 1 (CET1): 11% RWAs (= 4.5% Basel III minimum; <u>plus</u> 2.5% Basel III capital conservation buffer; <u>plus</u> 3% Ring-Fence Buffer; <u>plus</u> 1% management buffer) Minimum Tier 1: 12.5% RWAs (= 11% CET1 <u>plus</u> 1.5% Alternative Tier 1 (AT1) capital) Minimum Regulatory Capital: 14.5% RWAs (= 12.5% Tier 1 <u>plus</u> 2% Tier 2 capital) Minimum Tier 1 Leverage Ratio: 3% Total Exposures.
Regulatory capital requirements: non-RFBs	Minimum Common Equity Tier 1 (CET1): 10.5% RWAs (= 4.5% Basel III minimum; <u>plus</u> 2.5% Basel III capital conservation buffer; <u>plus</u> 2.5% G-SIB surcharge; <u>plus</u> 1% management buffer) Minimum Tier 1: 12% RWAs (= 10.5% CET1 <u>plus</u> 1.5% Alternative Tier 1 (AT1) capital) Minimum Regulatory Capital: 14% RWAs (= 12% Tier 1 <u>plus</u> 2% Tier 2 capital) Minimum Tier 1 Leverage Ratio: 3% Total Exposures.
PLAC Requirement: RFBs and non-RFBs	Minimum Primary Loss-Absorbing Capacity (PLAC): 19% RWAs (= 17% regulatory minimum; <u>plus</u> 2% management buffer)
Instruments Eligible to meet PLAC requirement	Regulatory Capital, plus long-term (= term greater than 1 year) senior unsecured bonds.
Group-level PLAC for UK headquartered G-SIBs	Group-level PLAC requirement to apply to all group RWAs where groups assume a 'single point of entry' (SPE) resolution strategies. Group-level PLAC requirement excludes non-EEA entities where groups assume a credible 'multiple point of entry' (MPE) resolution strategies.

Source: HM Treasury, Banking Reform, février 2013

Etat de la mise en œuvre: décision déjà applicable en partie

La loi *Banking Reform Bill* a été adoptée en décembre 2013. La Banque d'Angleterre a précisé dans un *Supervisory Statement* qu'elle attendait dès le début de 2014 de la part de huit grandes banques nommément désignées un taux de CET1 de 7 % (alors que, selon le calendrier de Bâle III, cette mesure ne s'impose qu'à compter de 2019).

L'ensemble des mesures en matière de fonds propres (PLAC incluse) devraient être arrêtées définitivement d'ici 2015. S'il existe actuellement un projet de loi, le Royaume-Uni n'en est pas moins tenu de veiller à la compatibilité de sa législation avec le droit communautaire européen.

2.2.1.4.2 Ratio de levier

Au terme d'un long débat de politique intérieure, la Banque d'Angleterre a rendu public, fin octobre 2014, l'aménagement concret du ratio de levier au Royaume-Uni¹⁹, qui revient à appliquer le système à trois échelons que voici:

1. Un ratio de levier minimal de 3 % s'applique à toutes les banques.
2. Un ratio de levier majoré s'applique aux banques d'importance systémique, comme aux Etats-Unis (*supplementary leverage ratio*). Ce supplément est égal à 35 % du coussin de fonds propres pondérés en fonction des risques et se situe donc dans une fourchette comprise entre 3,35 et 4,05 %, suivant l'établissement concerné²⁰.
3. Un troisième ratio de levier s'applique à toutes les banques en cas d'activation du volant de fonds propres anticyclique (actuellement inactif jusqu'à 2,5 % des exigences de fonds propres pondérés en fonction des risques). Ce coussin est lui aussi égal à 35 % du coussin de fonds propres pondérés en fonction des risques.

Table A Summary of FPC requests for leverage ratio direction powers and proposed application of direction powers

Component	Population of firms	Timing	Proposed calibration
Minimum leverage ratio requirement	G-SIBs and other major domestic UK banks and building societies	Immediately	3%
	All PRA-regulated banks, building societies and investment firms	From 2018, subject to a 2017 review	3%
Supplementary leverage ratio buffer	G-SIBs and other major domestic UK banks and building societies	In parallel with corresponding risk-weighted buffer, hence phased from 2016 for G-SIBs and introduced in 2019 for other major domestic UK banks and building societies	35% of the corresponding risk-weighted systemic buffer rates
Countercyclical leverage ratio buffer (CCLB)	G-SIBs and other major domestic UK banks and building societies	Immediately	35% of the risk-weighted countercyclical capital buffer rate
	All PRA-regulated banks, building societies and investment firms	From 2018, subject to a 2017 review	35% of the risk-weighted countercyclical capital buffer rate

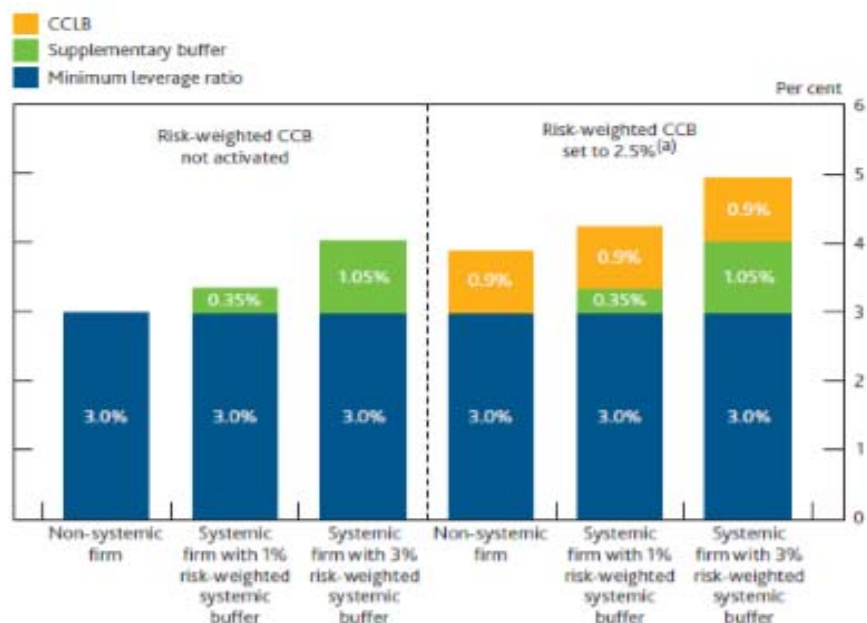
Source: Banque d'Angleterre

Les exigences de ratio de levier auxquelles doivent satisfaire les banques d'importance systémique varient en conséquence mais sont dans tous les cas supérieures aux normes minimales internationales. Elles oscilleront entre 3,35 et 4,95 %.

¹⁹ http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Documents/fpc/fs_lrr.pdf

²⁰ Le taux exact du coussin pour le risque systémique n'est pas encore connu. Toutefois, le gouvernement britannique a envisagé de le fixer dans une fourchette de 1 à 3 %.

Figure 7: Exemples de la composition et du calibrage du ratio de levier adopté par le FPC



Source: Banque d'Angleterre

Le numérateur du ratio de levier repose sur les définitions du CBCB. Le dénominateur peut être constitué de CET1 jusqu'à concurrence de 25 %. Les 75 % restants et, impérativement, tous les coussins doivent être couverts en CET1.

Etat de la mise en œuvre: décision déjà applicable en partie

Le gouvernement va proposer les bases légales en question au parlement britannique. Huit grandes banques sont tenues depuis le début 2014 de respecter un ratio de levier de 3 % (*supervisory statement* de la Banque d'Angleterre).

2.2.1.5 Suisse

La Suisse a transposé les règles de Bâle III dans le droit national en 2012. Les exigences en matière de fonds propres auxquelles doit satisfaire une banque d'importance systémique diffèrent de celles qui sont applicables à d'autres banques. Leur capacité d'absorption des pertes obéit à des exigences accrues. Les mesures prudentielles incluent, outre les fonds propres pondérés en fonction des risques, des fonds propres (ou plus exactement des actifs) non pondérés en fonction des risques. Dans les deux cas, il y a lieu de remplir trois exigences: l'exigence minimale, le volant de fonds propres (dit «volant de sécurité») et la composante progressive. L'exigence minimale et le volant de sécurité sont fixes, tandis que la composante progressive est variable, en fonction de la taille et de la part de marché d'une banque d'importance systémique. D'où une incitation pour ces banques à réduire leur taille pour être soumises à des exigences moins rigoureuses en matière de fonds propres, toutes choses restant égales par ailleurs. La FINMA peut en outre consentir des allègements sur la composante progressive pour autant que la banque d'importance systémique puisse selon toute probabilité améliorer sa capacité à être assainie et liquidée en Suisse comme à l'étranger (cf. les considérations développées au chap. 2.4.5.1).

2.2.1.5.1 Exigences en matière de fonds propres pondérés en fonction des risques et ratio de levier

Exigence	Exigence en matière de fonds propres pondérés en fonction des risques en % des RWA	Exigence en matière de fonds propres non pondérés en fonction des risques (ratio de levier) en % de l'exposition totale
Exigence minimale	4,5 %	1,04 %
Volant de sécurité	8,5 %	2,08 %
Composante progressive	6,0 %	1,44 %
TOTAL	19,0%	4,56 %

Une particularité de la réglementation suisse *too big to fail* réside dans le système d'incitation qui y est intégré sous forme d'aménagement de la composante progressive. Le calibrage initial à 19 % de capital total reposait sur les parts de marché et la taille des banques en 2009²¹. Aussi les exigences totales sont-elles soumises à des fluctuations vers le haut et le bas. Elles peuvent tomber en deçà de 19 % lorsque la part de marché et le ratio de levier diminuent, comme c'est actuellement le cas de CS. Dans son rapport annuel 2013, UBS écrit en substance: «Du fait de la réduction prévue de notre bilan en rapport avec la mise en œuvre accélérée de la stratégie annoncée en octobre 2012 ainsi que de la diminution de notre exposition totale, nous pensons abaisser de 6 à 4,5 % les exigences de mise en œuvre complète qui nous sont posées», ce qui donnerait une exigence de capital total de 17,5 %²².

L'exigence minimale doit être satisfaite au moyen de CET1 Il en va de même du volant de sécurité, sachant que ce volant peut être constitué à raison de 35 % d'emprunts à conversion obligatoire sous certaines conditions (*contingent convertible bonds*, *CoCo*) présentant un seuil de déclenchement élevé, à savoir de fonds convertibles en fonds propres de base durs quand ceux-ci sont inférieurs à 7 % des RWA. Au total, on obtient donc un niveau de fonds propres capables d'absorber les pertes de 13 % (4,5 % + 8,5 %) dans la perspective de la continuité de l'exploitation (*going concern*).

Enfin, la composante progressive doit être détenue sous forme de capital convertible au plus tard en fonds propres lorsque les fonds propres de base durs disponibles tombent au-dessous de 5 % des RWA. Les fonds ainsi constitués serviront – outre d'autres mesures (sous forme de capital) – à assainir une banque d'importance systémique ou à la liquider dans des conditions régulières (cf. chap. 2.4.5.2). Le niveau de la composante progressive dépend de la taille (total du bilan) et de la part de marché des fonctions d'importance systémique, ces deux éléments déterminant ce niveau pour moitié chacun:

- Part de marché: aucun supplément n'est exigible en deçà d'une part de marché de 10 % pour les activités d'importance systémique exercées en Suisse. Il croît de 0,15 point pour chaque tranche d'un demi-point supérieure à 10 %. On applique la valeur la plus élevée de la part de marché moyenne des opérations de crédit et des opérations de dépôt réalisées en Suisse.
- Taille: aucun supplément ne s'applique en deçà d'une exposition totale de 250 milliards de francs. Le supplément augmente de 0,06 point à chaque tranche de 25 milliards qui excède 250 milliards de francs.

Un ratio de levier obligatoire a été instauré dès 2008 (sur décision de la CFB à l'époque) pour les deux grandes banques en complément de l'exigence en matière de fonds propres de base pondérés en fonction des risques. Le ratio de levier décidé en 2012 dans le sillage de la

²¹ Soit un total de bilan de 1500 milliards de francs et une part de marché de 20 % pour les fonctions d'importance systémique.

²² Cf. aussi le communiqué de presse de la FINMA du 7 mai 2014

(<http://www.finma.ch/fr/aktuell/Seiten/mm-finma-informiert-ueber-tbtf-verfuegungen-20140507.aspx>).

législation *too big to fail* est défini en pourcentage des exigences en matière de fonds propres pondérés en fonction des risques (soit 24 %). Tout comme Bâle III, la législation *too big to fail* est conçue de façon à ce que le ratio de levier ne constitue pas l'étalon absolu mais fasse office de filet de sécurité supplémentaire. Cela dit, contrairement à Bâle III, il existe non pas un unique ratio de levier mais plusieurs, à savoir sur chaque élément de capital (exigence minimale, volant de sécurité et composante progressive) et à chaque échelon de consolidation.

Etat de la mise en œuvre: décision applicable à partir de 2013 (mise en œuvre de 2013 à 2019)

Toutes les adaptations requises de la loi (LB) et des ordonnances (OB, OFR) ont été effectuées et les dispositions en résultant sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013 au plus tard.

2.2.2 Liquidités

2.2.2.1 Sur le plan international

La réglementation de Bâle III prévoit que les banques non seulement répondent à des exigences de fonds propres accrues mais obéissent désormais aussi à des dispositions quantitatives, harmonisées sur le plan international, en matière de liquidités. Le CBCB a élaboré deux ratios de liquidité. Ces deux normes s'appliquent à toutes les banques opérant à l'échelle internationale. Les instances de normalisation internationales ne prévoient pas de règles quantitatives spécifiques pour les banques d'importance systémique.

Ratio de liquidité à court terme (LCR)

Le ratio de liquidité à court terme (*liquidity coverage ratio*, LCR) vise à garantir que les banques disposent de suffisamment d'actifs liquides de haute qualité pour surmonter un scénario de crise de liquidité de 30 jours. Ce scénario est déterminé par les instances de surveillance. Concrètement, il s'agit de faire en sorte qu'une banque dispose d'un encours suffisant d'actifs liquides de haute qualité (*high quality liquid assets*, HQLA) non grevés, qui puissent être convertis sans délai en liquidités sur des marchés privés pour couvrir les besoins dans l'hypothèse d'une crise de liquidité qui durerait 30 jours calendaires. Le LCR de Bâle III fait d'abord référence au groupe des banques qui opèrent à l'échelle internationale.

Etat de la mise en œuvre: décision applicable à partir de 2015 (mise en œuvre de 2015 à 2019)

La version définitive du LCR a été publiée par le CBCB en janvier 2013 et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015, comme prévu. Pour dissiper les craintes que les efforts en cours de renforcement des systèmes bancaires ne soient préjudiciables au financement de l'activité économique, l'exigence minimale débutera à 60 % puis sera relevée chaque année de 10 points jusqu'à atteindre 100 % le 1^{er} janvier 2019.

Ratio structurel de liquidité à long terme

Pour compléter l'orientation à court terme du LCR, le ratio structurel de liquidité (*net stable funding ratio*, NSFR) vise la structure de fonds de tiers à long terme de la banque. Il est censé limiter la dépendance excessive des banques par rapport aux financements sur le marché monétaire afin de fournir une structure viable des échéances des actifs et des passifs. Il porte sur l'ensemble du bilan et incite les banques à exploiter des sources de refinancement stables. En foi de quoi, la somme des actifs pondérés en fonction de leur disponibilité dans le temps (refinancement stable effectif) doit excéder la somme des actifs pondérés en fonction de leur liquidité, majorée du besoin de financement à moyen terme par les positions hors bilan (refinancement stable nécessaire).

Figure 8: Normes de liquidité

Stresstest-Kennziffer (bis 30 Tage)		
Liquidity Coverage Ratio =	$\frac{\text{Bestand an hochliquiden Aktiva}}{\text{Nettozahlungsabgang unter Stress}}$	≥ 1
Strukturkennziffer (bis 1 Jahr)		
Net Stable Funding Ratio =	$\frac{\text{Tatsächliche stabile Refinanzierung}}{\text{Erforderliche stabile Refinanzierung}}$	> 1
Beobachtungskennziffern („Monitoring tools“)		
Ablaufbilanz, Refinanzierungskonzentrationen, Möglichkeiten zur besicherten Finanzierung		

Source: FINMA

Etat de la mise en œuvre: proposition

Certains éléments essentiels du NSFR étant encore en suspens, la mise en œuvre de ce ratio n'interviendra qu'en 2018. Le CBCB a fait de la mise au point du NSFR l'une des priorités de sa planification sur deux ans. La refonte et la période de test du ratio de financement stable dureront probablement jusqu'à la mi-2016. Toute comparaison est donc prématurée.

Transparence et publicité

Ces deux normes touchent, avec la réserve de liquidités et la structure viable des échéances, à deux aspects essentiels de la gestion des liquidités. La situation des banques en matière de liquidités est toutefois trop complexe pour pouvoir être reproduite à l'aide de deux simples paramètres. C'est pourquoi les normes minimales sont accompagnées de toute une série de ratios d'observation afin de garantir une harmonisation internationale et une base d'information uniforme des autorités de surveillance nationales et étrangères en ce qui concerne les établissements exerçant des activités transfrontalières.

Les exigences quantitatives sont ainsi complétées par des obligations de publication accrues que le CBCB a finalisées au début de l'année 2014 pour veiller à davantage de transparence et de discipline sur le marché. Elles devront être respectées à compter du 1^{er} janvier 2015.

2.2.2.2 Etats-Unis

Les autorités américaines, en l'occurrence la Fed, la FDIC et l'OCC, ont présenté en octobre 2013, sous forme de proposition, un concept en vue de la mise en œuvre du ratio de liquidité à court terme (LCR) de Bâle III. Il est prévu que celui-ci soit instauré en trois volets, en fonction de la taille de l'établissement financier.

La proposition américaine prévoit un durcissement de la norme minimale de Bâle III pour les banques qui font état d'actifs supérieurs à 250 millions de dollars américains ou d'une exposition à l'étranger de plus de 10 milliards de dollars américains²³. Les banques qui dépassent ces seuils se verront appliquer intégralement le ratio de liquidité à court terme dès le début de 2017. Les emprunts émis en deçà du seuil national ne pourront pas être pris en considération dans le calcul des actifs liquides, sans compter que les scénarios de sortie de fonds seront plus rigoureux. Le LCR s'appliquera aussi bien au niveau consolidé qu'au niveau individuel.

Les établissements financiers dont les actifs se situent entre 50 et 250 milliards de dollars américains seront soumis à un LCR moins contraignant. Quant à ceux qui font état d'actifs inférieurs à 50 milliards, ils seront libérés de cette exigence.

²³ Le gouverneur de la Fed, Daniel Tarullo, parle en l'espèce d'une mise en œuvre «super équivalente».

Etat de la mise en œuvre; décision applicable à partir de de 2015 (mise en œuvre de 2015 à 2017)

Il est proposé d'appliquer ces mesures à compter du 1^{er} janvier 2015, moyennant une période de transition de deux ans.

2.2.2.3 Union européenne

Dans l'UE, le LCR a été mis en œuvre par le règlement CRR adopté dans le courant de l'été 2013. La Commission européenne avait jusqu'au 30 juin 2014 pour arrêter la conception du LCR sous la forme d'un acte délégué. Au sein du CBCB, les Etats continentaux de l'UE ont toujours affiché une forte résistance au LCR, ce qui explique qu'ils tenteront de continuer à diluer la norme dans le cadre de la procédure législative communautaire. La définition des HQLA, notamment, leur donne une certaine marge de manœuvre.

Le LCR ne revêtira un caractère obligatoire qu'au début de 2015. Les Etats membres sont libres d'aménager la phase transitoire à leur guise, la seule contrainte étant de respecter un taux d'application d'au moins 60 % à partir de la date d'entrée en vigueur et de 100 % au plus tard en 2018. Comme aux Etats-Unis, le LCR s'appliquera à la fois aux groupes et aux établissements individuels.

Etat de la mise en œuvre: proposition, décision attendue pour juin 2014, applicable à partir de 2015 (mise en œuvre de 2015 à 2018)

L'instauration du LCR à titre de norme minimale contraignante se fera par étapes, de 2015 à 2018.

2.2.2.4 Royaume-Uni

Le LCR faisant partie intégrante du CRR, il déploiera des effets juridiques directs au Royaume-Uni. Cela étant, le régime britannique en matière de liquidité continuera de s'appliquer jusqu'à l'instauration du LCR en Europe.

La *Prudential Regulation Authority* (PRA) a récemment fait savoir que, sur proposition du *Financial Policy Committee* (FPC), elle assouplirait les exigences de liquidité applicables aux banques qui respectent d'ores et déjà un ratio minimum de 7 % de fonds propres de base de catégorie 1. Le FPC espère ainsi contribuer à la relance de l'économie. En conséquence, la PRA a annoncé son intention d'abaisser à 80 % du LCR l'exigence de liquidité à laquelle doivent satisfaire les banques au Royaume-Uni. Le LCR augmentera progressivement jusqu'à atteindre 100 % en 2018.

Etat de la mise en œuvre

L'UE instaurera le LCR en janvier 2015. La PRA informera en temps opportun du passage du régime britannique actuel à celui de l'UE.

2.2.2.5 Suisse

Suite à la crise d'UBS, la FINMA a conclu en mars 2010 avec les deux grandes banques des conventions bilatérales instaurant, à titre de mesure immédiate, un régime de liquidité spécifique destiné à prévenir les chocs de liquidités à court terme («régime applicable aux grandes banques suisses»).

Ces exigences (quantitatives) étaient largement supérieures, à l'époque, à celles actuellement en vigueur en matière de liquidité totale, devançant ainsi (en partie du moins) les travaux en cours du CBCB sur le LCR. Du fait de l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance sur les liquidités (OLiq) en janvier et à la mi-juillet 2013, les conventions bilatérales entre la FINMA et les deux grandes banques ont été intégrées au chapitre 4 «Dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique» de ladite ordonnance.

A partir du 1^{er} janvier 2015, les banques d'importance systémique devront remplir à la fois les conditions relatives au LCR et les exigences précisées au chapitre 4 de l'OLiQ. Pour résumer, les mesures prudentielles applicables aux établissements TBTF en matière de liquidité seront les suivantes:

Exigences TBTF:	
Régime applicable aux grandes banques suisses ²⁴	Depuis mars 2010, un solde de bilan positif est exigé pour les scénarios de crise de liquidité de 7 et 30 jours.
Ratio de liquidité à court terme (à partir de 2015)	A respecter à 100 % à partir du 1 ^{er} janvier 2015

Les grandes banques suisses devront se conformer à la réglementation en matière de LCR dès janvier 2015²⁵. Concernant la définition des HQLA, la Suisse recourt à des critères un peu plus sévères que ceux qui ressortent des discussions en cours au sein du CBCB. A partir de janvier 2015, le régime applicable aux grandes banques suisses et le LCR s'imposeront en parallèle. Vu les différentes hypothèses de scénario retenues, le LCR ne se substituera pas au régime applicable aux grandes banques suisses. Les comparaisons faites à ce jour entre les exigences de LCR et les exigences propres à ce régime indiquent que ces dernières ne se traduiront pas nécessairement par des obligations accrues. Il s'ensuit que la poursuite des deux approches accroît la probabilité d'identifier à temps d'éventuelles difficultés de trésorerie.

Durant les deux années qui suivront l'entrée en vigueur du LCR, la FINMA analysera les exigences en matière de liquidités sous le régime du LCR et sous le régime applicable aux grandes banques suisses afin d'examiner si ce dernier garantit une meilleure capacité d'absorption des pertes en cas de crise de liquidité. Suivant le résultat de cette analyse, le Conseil fédéral pourrait être amené à procéder à une adaptation de l'OLiQ.

Etat de la mise en œuvre: décision applicable à partir de 2015 (LCR) ou déjà en vigueur (régime applicable aux grandes banques)

2.2.3 Répartition des risques et gros risques

La répartition des risques consiste à limiter les conséquences d'un défaut de crédit pour une banque.

2.2.3.1 Sur le plan international (CBCB / CSF)

Le CBCB a également présenté des règles destinées à réduire les gros risques et consistant à limiter le risque que la position globale d'une banque encourt envers une contrepartie unique et, ainsi, à prévenir des effets domino au sein du système financier. Ces règles prévoient de restreindre l'exposition globale de toutes les banques à 25 % des fonds propres de base de catégorie 1 (CET1).

Vu le risque de contagion, l'exposition totale des G-SIB sera limitée à 15 % des fonds propres de base de catégorie 1. Il est recommandé aux autorités de surveillance nationales d'étendre cette norme plus rigoureuse aux expositions des D-SIB ainsi qu'aux expositions des petites banques envers des G-SIB ou des D-SIB.

Etat de la mise en œuvre: proposition

Les règles définitives ont été publiées en avril 2014. Leur respect par les banques est prévu pour le début de l'année 2019, conformément à toutes les autres dispositions de la réglementation de Bâle III.

²⁴ Entrées de liquidités + volant de sécurité prudentiel + facilités de banque centrale > sorties de liquidités.

²⁵ Toutes les autres banques sont soumises à des dispositions transitoires identiques à celle de Bâle III.

2.2.3.2 Etats-Unis

Dans le cadre du Dodd-Frank Act (DFA), la Fed a présenté des règles visant à restreindre les risques de contrepartie. Le système américain prévoit une limitation échelonnée. La limite est de 10 % pour les relations entre *major covered companies* ou entre banques étrangères dont les actifs sont supérieurs à 500 milliards de dollars américains. Tous les autres établissements sont soumis à une limite de 25 %. A la différence de la règle du CBCB, le calcul repose sur la dotation totale en fonds propres et non pas sur le noyau dur, ce qui fait que la prescription américaine est moins stricte que celle du CBCB.

En outre, il existe aux Etats-Unis une limite de concentration pour les établissements financiers, qui leur interdit de fusionner si, tous réunis, ils représentent plus de 10 % de l'ensemble des engagements des prestataires de services financiers.

Etat de la mise en œuvre: réglementation déjà en vigueur

Les prescriptions en matière de risques de contrepartie sont entrées en vigueur au début d'octobre 2013. Les règles définitives concernant la limite de concentration sont attendues prochainement.

2.2.3.3 Union européenne

Dans le train de mesures de la CRD IV et la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (RRD), l'UE prévoit elle aussi des limitations des risques de contrepartie. C'est ainsi que l'exposition à l'égard d'un autre établissement financier individuel est restreinte à 25 % de l'ensemble des fonds propres et que l'exposition totale à l'égard d'établissements financiers en général est limitée à 200 % de ces mêmes fonds propres.

Dans le cadre de la réforme structurelle de l'UE (cf. chap. 2.3.3.1), il est stipulé par ailleurs que l'exposition du «noyau du groupe» à l'égard de l'unité de négociation ne doit pas dépasser 25 %.

Etat de la mise en œuvre: réglementation applicable à partir de 2015

Le train de mesures de la CRD IV a été adopté en juin 2013 et ses dispositions sont applicables depuis le début de 2014. Concernant la RDD, le Parlement européen et le Conseil se sont mis d'accord en décembre 2013 sur une proposition commune dont l'acceptation formelle est encore en suspens. La directive doit entrer en vigueur au début de 2015.

2.2.3.4 Royaume-Uni

Il y est fait application des règles de l'UE.

2.2.3.5 Suisse

En Suisse, les crédits ne doivent pas excéder 25 % des fonds propres de la banque. Dans le cadre des mesures prudentielles applicables aux établissements trop grands pour être mis en faillite (TBTF), cette limitation est accentuée par le fait que ces 25 % portent non pas sur la totalité des fonds propres mais seulement sur les fonds propres de base de catégorie 1.

Cela étant, les mesures prudentielles relatives à la répartition des risques ne s'appliquent pas uniquement aux établissements TBTF. Elles s'étendent aux établissements qui n'ont pas cette taille du fait que le volume maximum de crédits qu'il est permis à une banque de détenir vis-à-vis d'une banque TBTF est plus limité que vis-à-vis d'une banque qui n'est pas trop grande pour être mise en faillite, ce qui réduit la concentration de prêts interbancaires par rapport aux banques TBTF et favorise au contraire la diversification des opérations interbancaires.

Etat de la mise en œuvre: réglementation déjà en vigueur

2.2.4 Conclusions concernant les mesures prudentielles

Le renforcement des exigences prudentielles est une composante essentielle des mesures prises envers les établissements TBTF dans toutes les juridictions. Ces mesures visent à accroître la résistance des banques aux crises et, par là même, à renforcer le système financier tout entier. Les exigences imposées aux divers établissements sont parfois conçues de manière très différente. La plupart des mesures sont d'ores et déjà décidées mais n'entreront en vigueur que dans un à deux ans, sans compter qu'elles seront échelonnées sur une période assez longue.

2.2.4.1 Fonds propres

Tous les pays analysés ont en commun le fait qu'ils respectent les exigences minimales de Bâle III et du CSF en ce qui concerne le supplément imposé aux banques d'importance systémique. L'UE est la seule juridiction à n'avoir pas encore prévu l'instauration obligatoire du ratio de levier issu de Bâle III. Sinon, aucune juridiction ne demeure en deçà de la norme minimale internationale. Au contraire, quelques-unes d'entre elles ont décidé d'aller plus loin. S'agissant du ratio pondéré en fonction des risques, tant la Suisse que les pays scandinaves et la Grande-Bretagne sortent du lot. *En matière de ratio de levier, il est probable que les Etats-Unis seront les plus sévères à l'égard des banques d'importance systémique mondiale, encore qu'ils n'aient pas, à ce stade, établi de règles précises à propos de la «leverage surcharge».*

L'Union européenne fixe un cadre minimal identique au minimum international tout en accordant aux Etats membres une certaine marge de manœuvre pour instaurer des exigences plus contraignantes, afin de tenir compte de leur situation sur le plan national. Comme il est précisé plus haut, cela ne concerne pas, à ce jour, le taux d'endettement maximum.

Le Royaume-Uni entend instaurer notamment un supplément substantiel sur le noyau dur de fonds propres par rapport aux règles internationales pour les entités qui intègrent des fonctions d'importance systémique. Par ailleurs, c'est le seul pays à avoir d'ores et déjà arrêté dans un projet de loi des exigences quantitatives quant à la capacité totale d'absorption des pertes (y compris les créances requalifiables ou *bail-in debts* en cas d'insolvabilité). Même en termes de calendrier, le Royaume-Uni agit extrêmement vite, du moins pour ce qui est des domaines où l'agenda de l'UE n'est pas déterminant.

Les Etats-Unis reprennent les normes internationales concernant les exigences de fonds propres pondérés en fonction des risques tout en allant plus loin que Bâle III au chapitre du ratio de levier applicable aux banques d'importance systémique. Par ailleurs, ils exigent des grandes banques étrangères qu'elles réunissent leurs activités américaines au sein d'un holding intermédiaire, lequel sera soumis dans le pays aux mêmes mesures prudentielles que les établissements financiers autochtones.

La Suisse se situe elle aussi au-delà des normes internationales en matière de fonds propres, elle est même le pays le plus sévère en termes de ratio pondéré en fonction des risques. S'agissant du noyau dur de fonds propres, par exemple, la Suède va cependant plus loin, tandis que le Royaume-Uni fait jeu égal avec la Suisse. Aux Etats-Unis, les ratios pondérés en fonction des risques seront également supérieurs à la norme internationale. Les règles suisses ont ceci de singulier que l'exigence totale de fonds propres n'est pas plafonnée. La différence tient à la composante progressive de la réglementation suisse applicable aux établissements trop grands pour être mis en faillite, qui sera automatiquement ajustée vers le haut si leur part de marché et leur exposition au risque augmentent, et inversement. Cela étant, le régime suisse les incitera à réduire leur part de marché et leur exposition, ce qui fera automatiquement baisser les exigences. Tout cela fait qu'une comparaison ne donnera de résultat significatif qu'à une date de référence déterminée. Quant au ratio de levier, la Suisse se situe là encore au-dessus du minimum international, mais en deçà des règles américaines et britanniques. En outre, il faut rappeler que le ratio de levier applicable aux banques TBTF est couplé directement au niveau des exigences de fonds propres pondérés en fonction des risques, ce qui le soumet lui aussi à des fluctuations.

Le rythme de mise en œuvre des mesures en matière de fonds propres varie considérablement d'un pays à l'autre. Alors que certains exploitent pleinement la marge de manœuvre inhérente à la phase transitoire prévue par Bâle III (c'est le cas des Etats membres de l'UE), d'autres agissent plus vite, comme le Royaume-Uni. La Suisse est le seul pays à avoir arrêté définitivement toutes les mesures à ce jour.

2.2.4.2 Liquidités

Toutes les juridictions retenues dans la comparaison s'alignent sur le concept de LCR de Bâle III. Il existe néanmoins certains écarts de calendrier. C'est ainsi qu'en Suisse les banques d'importance systémique se verront appliquer un taux de réalisation de 100 % dès 2015, alors qu'elles ne devront l'atteindre qu'en 2017 aux Etats-Unis et qu'en 2018 en Grande-Bretagne.

A l'exception de l'UE, la mise en œuvre du ratio de liquidité à court terme a déjà été décidée. La Suisse et les Etats-Unis suivent, pour les grands établissements financiers, une ligne un peu plus rigoureuse que la norme minimale internationale. Une autre particularité de la Suisse réside dans le maintien pendant au moins deux ans d'un régime parallèle pour les grandes banques.

2.2.4.3 Répartition des risques

L'aménagement des règles applicables aux gros risques présente des similitudes au niveau international. Les différences tiennent à la méthode de calcul et à la définition des fonds propres pris en compte. Une norme minimale internationale est actuellement en préparation. Les Etats-Unis ont d'ores et déjà arrêté des dispositions plus sévères pour les banques d'importance systémique.

2.2.4.4 Conclusion

La comparaison des diverses conceptions des mesures prudentielles met également en évidence les différences de priorités entre les juridictions considérées en ce qui concerne la mise en place de la réglementation TBTF. Pour la Suisse, la priorité est en l'occurrence aux exigences de fonds propres, ce qui explique qu'elle aille parfois, en termes de mesures minimales, plus loin que les normes internationales en vigueur et que les exigences propres aux autres juridictions. Dans l'UE, par exemple, ces exigences sont moins marquées, ce qui tient entre autres à une focalisation accrue sur les mesures organisationnelles, comme le montrent les pages qui suivent.

2.3 Mesures organisationnelles²⁶

Les expériences faites durant la crise financière ont ranimé le débat à propos sur les exigences prudentielles relatives à la structure organisationnelle et juridique des banques, à titre de mesures propres à atténuer les risques systémiques. En général, les mesures organisationnelles sont considérées comme venant compléter les réglementations prudentielles traditionnelles qui ont été renforcées suite à la crise financière. A cet égard, il est possible que les objectifs visés par les mesures structurelles soient également complémentaires des exigences accrues concernant les fonds propres, les liquidités et le financement, mais aussi la gestion des crises et la liquidation. Les mesures organisationnelles ont pour but, d'une part, de réduire le risque de contagion entre les différents secteurs d'une banque, ce qui, le plus souvent, va de pair avec l'interdiction ou l'externalisation de certaines activités jugées particulièrement risquées. Elles visent d'autre part à un désenchevêtrement financier et organisationnel au sein d'un groupe. Tout cela pour favoriser la capacité de liquidation d'un établissement et permettre, en cas de crise, un cloisonnement rapide des activités et services d'importance systémique.

²⁶ Dans la perspective du développement du concept suisse du *too big to fail*, il est question ici de mesures organisationnelles, c'est-à-dire en particulier de mesures structurelles.

Une ligne de démarcation entre les différents services bancaires est de nature à réduire le risque de contagion. Mais lorsqu'elle est artificielle, elle accroît, au quotidien, la volatilité ainsi que les restrictions aux libres flux de fonds propres et de liquidités, tout en aggravant la vulnérabilité de chacune des entités d'un groupe bancaire. Les propositions de cloisonnement avancées dans différents pays mettent en parallèle les services assortis de risques difficilement calculables et ceux qui sont essentiels au fonctionnement de l'économie nationale. Ces derniers sont particulièrement dignes de protection. Il s'agit notamment des opérations de dépôt ou des systèmes de paiement. Or désigner et délimiter des activités à risque se révèle être autrement ardu. Si les activités de négociation pour compte propre en font assurément partie, il est toutefois assez difficile de les délimiter par rapport à la fonction de teneur de marché²⁷. Aussi les juridictions ne font-elles pas toutes une telle distinction, comme en témoignent les considérations qui suivent. Sans compter que la ligne de démarcation peut être tirée en différents endroits²⁸.

Par ailleurs, une ligne de démarcation peut être arbitraire au point que les services à séparer ne puissent pas être proposés au sein d'un même groupe bancaire. On parle à ce propos de dissociation de la propriété. Mais souvent, aucune séparation absolue n'est requise. Il suffit d'organiser aussi bien les prestations à risque que les services d'importance systémique dans des unités séparées, tout en les maintenant au sein d'un groupe. Un tel cloisonnement organisationnel et juridique doit permettre, en cas de crise, de se séparer rapidement des services d'importance systémique. Il faut donc doter suffisamment ces unités en capital et en liquidités ainsi qu'en fonctions d'assistance (informatique et RH, par ex.), afin que les services puissent être fournis sans interruption (autosuffisance). Grâce à un financement distinct des différents secteurs d'activité, il est possible de surcroît d'empêcher la mise en place d'un système de subventionnement croisé indésirable et, ainsi, de prévenir la prise en charge de risques excessifs.

2.3.1 Sur le plan international (CBCB / CSF)

Le référentiel du CSF reconnaît que des mesures organisationnelles peuvent réduire les risques inhérents à des établissements financiers d'importance systémique. Le CSF juge positives aussi bien l'aptitude de mesures structurelles à restreindre des actions à risque que leur contribution à l'amélioration de la capacité de redressement. Mais il met tout autant en garde contre d'éventuelles conséquences négatives pour les marchés financiers mondiaux et régionaux du fait des divergences entre les mesures structurelles nationales. Il faut rester très attentif à l'impact qu'elles pourraient avoir sur les relations transfrontières.

Faute de consensus au sein du G20, il n'existe pas, au niveau international, de recommandations ni de normes minimales en matière de mesures organisationnelles, qui puissent servir de lignes directrices pour leur mise en œuvre dans les divers pays. D'où des divergences de conception et d'aménagement de ces mesures sur le plan national.

2.3.2 Etats-Unis

Les autorités américaines tentent, par deux concepts d'organisation différents, d'atténuer les risques inhérents au système financier et de promouvoir la stabilité financière. Le premier volet de mesures instaure une interdiction de la négociation pour compte propre et d'autres activités à risque pour les banques, tandis que le second vise la structure des groupes bancaires étrangers opérant aux Etats-Unis.

²⁷ On désigne par fonction de teneur de marché (de l'anglais *market making*) la garantie de négociabilité de titres par la fixation permanente de cours acheteurs et vendeurs, ce qui permet de gommer les déséquilibres temporaires entre l'offre et la demande de valeurs moins liquides.

²⁸ «On peut parquer les antilopes pour les protéger des lions ou enfermer les lions pour les tenir éloignés du gibier.» (John Vickers).

2.3.2.1 Règle Volcker

La règle dite Volcker (*Volcker Rule*) interdit aux banques américaines de se livrer à des opérations de négociation pour leur propre compte ainsi qu'à d'autres activités à risque. Elle fait partie intégrante du Dodd-Frank Act (DFA). Il a fallu plusieurs années avant que les cinq autorités concernées²⁹ ne parviennent à s'entendre sur les dispositions d'exécution, qui comprennent plus de 1000 pages. La règle Volcker s'applique à toutes les banques, et donc pas uniquement aux établissements d'importance systémique.

Retenons, pour simplifier, que la règle Volcker interdit aux banques d'affaires financées par des dépôts et titulaires d'une licence ou aux holdings bancaires disposant de succursales ou de filiales aux Etats-Unis de négocier pour compte propre et d'investir dans des fonds spéculatifs (*hedge funds*) et de fonds de capital-investissement (*private equity funds*) ou même de les parrainer (fonds propres de base autorisés en deçà de 3 %). Une dissociation totale de propriété est donc prévue. Les opérations pour compte propre (sauf exceptions ci-après) et les opérations de dépôt ne doivent pas faire partie du même holding. Cela étant, les autres opérations de négociation ne sont pas concernées par cette interdiction.

La négociation pour compte propre désigne tout achat ou vente de titres, dérivés ou transactions à terme ainsi que d'options sur ces instruments. La règle Volcker prévoit cependant de nombreuses exceptions au régime d'interdiction, par exemple i) les titres éligibles (*U.S. government, agency, state, and municipal obligations*), ii) les emprunts d'Etat étrangers (dans une mesure restreinte), iii) les transactions liées à la souscription à une émission de valeurs mobilières pour le compte de clients (*underwriting*), iv) les activités de teneur de marché pour des clients, v) les activités de couverture (*hedging*), vi) les transactions sur mandat de clients ou en rapport avec la titrisation ou la cession de crédits, et vii) la négociation pour propre compte de succursales ou de filiales non américaines. L'interdiction concernant les *hedge funds* et les *private equity funds* tolère elle aussi de multiples exceptions, dont les activités de souscription et la tenue de marché.

Au final, la règle Volcker est nettement moins restrictive que le *Glass-Steagall Act*, loi qui, de 1933 à 1999, avait institué pour certaines banques aux Etats-Unis une séparation institutionnelle entre les opérations de dépôt et de crédit et les transactions sur titres.

Etat de la mise en œuvre: décision applicable à partir de 2015

Les règles définitives ont été publiées par les autorités en décembre 2013 pour entrer en vigueur le 1^{er} avril 2014. Le délai de mise en œuvre expirera le 15 juillet 2015, soit un an après la date prévue par le DFA. Les banques seront tenues d'établir un *compliance programme* correspondant à leurs activités dans ces domaines et de rédiger un rapport chiffré à l'intention des autorités de surveillance.

2.3.2.2 Mesures organisationnelles pour les banques étrangères

Le second volet de mesures organisationnelles instauré par la banque centrale américaine (Fed) consiste en un renforcement des normes prudentielles et de surveillance applicables aux banques étrangères opérant sur le territoire des Etats-Unis (cf. chap. 2.2.1.2). En foi de quoi, les banques étrangères qui font état d'un total du bilan de plus de 50 milliards de dollars américains doivent réunir leurs activités américaines au sein d'un holding intermédiaire (*intermediate holding company*, IHC). Ainsi, selon la Fed, 15 à 20 banques étrangères obéiront au même régime que les grandes banques américaines. Ces holdings intermédiaires devront – tout comme les grandes banques régies par la loi américaine – satisfaire aux exigences de fonds propres et de liquidité, se soumettre à des tests de résistance et respecter d'autres obligations prudentielles.

C'est la Fed qui a inscrit ces exigences au débat, alors qu'elles n'étaient pas prévues par le DFA. Il faut les replacer dans leur contexte: durant la récente crise financière, bon nombre de

²⁹ FRB, CFTC, FDIC, OCC et SEC.

banques étrangères opérant aux Etats-Unis ont bénéficié d'aides publiques substantielles. Les mesures préconisées visent à assurer une surveillance et une réglementation cohérentes et accrues des activités exercées par les banques étrangères aux Etats-Unis, afin de renforcer la stabilité financière de ce pays. Les réserves émises par les Etats étrangers et leurs banques n'ont pas été prises en considération pour la plupart.

Etat de la mise en œuvre: décision applicable à partir de 2016

La Fed a présenté les règles définitives en février 2014. Les banques étrangères concernées auront jusqu'en juillet 2016 pour s'y conformer. En outre, les plus grands établissements étrangers ne devront respecter certains taux d'endettement (ratios de levier) qu'en janvier 2018.

2.3.3 Union européenne

L'UE a mis en place un groupe d'experts (désigné par le nom de son président Erkki Liikanen), qui devait examiner si des réformes structurelles s'imposaient à la suite de la crise financière, en plus des réglementations déjà adoptées. Ce groupe d'experts a publié son rapport en octobre 2012 et proposé, pour les grandes banques, de séparer la négociation pour compte propre et les autres activités de négociation d'une certaine importance. Ces deux activités doivent être dissociées sur le plan juridique et bénéficier d'un financement et d'une capitalisation distincts. Toutefois, contrairement à la règle Volcker, elles peuvent rester dans le même holding.

2.3.3.1 Proposition de la Commission européenne sur la réforme structurelle

Sur la base des recommandations du groupe Liikanen, la Commission européenne a publié début 2014 une proposition de règlement relatif à des mesures structurelles dans le secteur bancaire européen, qui comprend deux éléments principaux:

1. l'interdiction de la négociation pour compte propre sur instruments financiers et sur matières premières pour un groupe ou certaines de ses entités. Selon la définition restrictive de la négociation pour compte propre, il s'agit de la négociation par la banque pour son propre compte et à la seule fin de réaliser des profits, sans aucun lien avec les activités menées pour le compte de clients ou afin de couvrir les risques de l'entité. De plus, les établissements concernés par cette interdiction n'ont pas le droit d'effectuer des placements dans la plupart des fonds spéculatifs dans le seul but de réaliser un profit pour leur propre compte. La Commission observe que les banques européennes exercent actuellement peu d'activités touchées par cette interdiction. Elle redoute cependant que ces dernières puissent retrouver leur niveau d'avant la crise dès que le contexte se sera amélioré. La Commission prend également acte des problèmes liés à la distinction entre la négociation pour compte propre et la tenue de marché et adopte dès lors une définition restrictive de cette négociation. La négociation d'obligations souveraines de l'UE n'est explicitement pas concernée;
2. l'attribution aux autorités de surveillance du pouvoir, ou dans certains cas de l'obligation, d'imposer le transfert d'autres activités de négociation précises – telles que la tenue de marché, les produits dérivés complexes et les opérations de titrisation complexes – à d'autres entités juridiques du groupe qui pratiquent la négociation. Les banques ne doivent pas séparer leurs activités si elles peuvent montrer à leur autorité de surveillance que les risques engendrés sont atténués par d'autres moyens. Par conséquent, les établissements qui acceptent des dépôts peuvent exécuter ces activités de négociation dans la même entité juridique aussi longtemps que l'autorité de surveillance ne décide pas de la nécessité d'un transfert de ces activités dans une autre entité. Certaines restrictions s'appliquent à cette «entité de négociation»: elle ne peut pas recevoir des dépôts pouvant bénéficier de la garantie des dépôts ni proposer à des clients des services de paiement de détail. Par ailleurs, les autorités de surveillance doivent coordonner leurs actions avec les autorités de résolution, car la RRD prévoit également que ces dernières peuvent ordonner des

changements structurels (de nature juridique et organisationnelle) si des obstacles entravent la résolution effective.

Cette proposition fixe essentiellement un cadre commun minimum, mais chaque Etat membre est libre d'adopter des mesures plus poussées. Les autorités de surveillance nationales peuvent ainsi imposer la séparation d'autres activités présentant des risques importants, en plus d'une interdiction stricte de la négociation pour compte propre.

Ces nouvelles règles ne concernent que les grandes banques, à savoir les banques européennes d'importance systémique mondiale (d'après le CSF) ainsi que les établissements bancaires dont le total des actifs est supérieur à 30 milliards d'euros pendant trois années consécutives et dont les activités de négociation et les engagements dépassent 70 milliards d'euros ou 10 % du total de leurs actifs. Les filiales et succursales étrangères des banques de l'UE établies dans des pays tiers ainsi que les filiales et succursales de banques étrangères établies dans l'UE sont également assujetties à cette réglementation si elles dépassent ces valeurs seuils. Des exceptions sont possibles lorsque des mesures structurelles équivalentes s'appliquent dans d'autres pays.

Ces dispositions relatives à la séparation de certaines activités de négociation ne valent pas pour les Etats membres qui, au moment de la décision (janvier 2014), ont déjà une législation prévoyant une séparation similaire. L'Allemagne, la France, la Belgique et le Royaume-Uni pourraient bénéficier de cette dérogation.

Etat de la mise en œuvre: proposition, application prévue à partir de 2017 et 2018

La proposition de la Commission européenne doit également être approuvée par le Parlement et le Conseil des ministres dans le cadre d'un trilogue. D'après le calendrier, elle devrait être adoptée d'ici la mi-2015 au plus tard. En vertu de ce projet, l'interdiction de la négociation pour compte propre entrerait en vigueur début 2017 et la séparation de certaines activités de négociation au milieu de l'année 2018.

2.3.3.2 Allemagne et France

Au sein de l'UE, l'Allemagne et la France étaient les principaux partisans de prescriptions concernant des mesures organisationnelles. Ces deux pays ont déjà devancé la Commission européenne et adopté des lois correspondantes.

Allemagne

Sur la base des recommandations du groupe Liikanen, l'Allemagne a présenté en février 2013 un projet de loi destiné à isoler les risques ainsi qu'à assainir et à liquider les établissements de crédit et les groupes financiers. Isoler les opérations risquées des activités liées à la clientèle vise à protéger ces dernières. Les grandes banques sont tenues de séparer sur le plan fonctionnel les activités de négociation des activités liées à la clientèle. En cas de crise, il est ainsi plus facile de dissocier et de liquider les activités de négociation qui ne sont pas liées aux clients. La loi poursuit donc simultanément deux objectifs: réduire le risque de propagation induit par les opérations à risque et se prémunir contre une crise éventuelle.

Les établissements de crédit qui reçoivent des dépôts et les groupes auxquels ils appartiennent ne peuvent plus gérer au sein de la même entité les activités de dépôt et celles pour compte propre, c'est-à-dire l'acquisition ou la cession d'instruments financiers pour compte propre. Ils doivent transférer la négociation pour compte propre dans une société indépendante sur le plan juridique, économique et organisationnel. Seule celle-ci est encore habilitée à accorder des crédits ou des garanties à des fonds spéculatifs et à des entreprises comparables présentant un taux élevé de fonds de tiers. S'appuyant sur les recommandations du groupe Liikanen, ces règles s'appliquent uniquement lorsque les activités de négociation de l'établissement représentent plus de 20 % du total du bilan ou plus de 100 milliards d'euros.

En revanche, les établissements de crédit qui reçoivent des dépôts peuvent effectuer des négociations pour compte propre en lien avec la clientèle, c'est-à-dire acquérir et céder des

instruments financiers pour leur propre compte en tant que prestation destinée à autrui. Cela englobe également la tenue de marché. Afin de tenir compte des situations particulières, la Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) est désormais habilitée à exiger une séparation des activités de tenue de marché dans des cas spécifiques.

Etat de la mise en œuvre: législation adoptée, applicable à partir de 2015

Les dispositions de cette loi ont été adoptées en août 2013. La plupart d'entre elles sont entrées en vigueur début 2014; les interdictions s'appliqueront dès le 1^{er} juillet 2015.

France

En France, une nouvelle loi vise à mieux protéger les clients des banques, à limiter la spéculation et à renforcer le financement de l'économie réelle. Concernant les mesures organisationnelles, la loi prévoit la scission des activités spéculatives (négociation pour compte propre, activités de crédit avec des fonds spéculatifs) et leur transfert dans des entités distinctes (avec quelques exceptions, notamment pour la tenue de marché) et une consolidation de la dotation en fonds propres jusqu'en 2015. Ces entités ne peuvent pas accepter des dépôts de clients. Leur taille est limitée par rapport à l'ensemble du groupe financier et celui-ci doit respecter des limites de risque à l'égard d'une entité à risque.

De plus, la France interdit les activités très spéculatives, qui englobent en particulier les opérations rapides dans le négoce à haute fréquence ou la spéculation sur les matières premières agricoles.

Etat de la mise en œuvre: législation adoptée, applicable à partir de 2015

La loi de séparation et de régulation des activités bancaires a été promulguée en juillet 2013. Elle déploiera ses effets à partir de 2015.

2.3.4 Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, une commission d'experts indépendante (Independent Commission on Banking, ICB) a publié en septembre 2011 des recommandations visant à structurer le système bancaire britannique. Celles-ci ont été mises en œuvre en décembre 2013 dans le Financial Services (Banking Reform) Act. La création, au sein d'un groupe, d'une entité distincte rassemblant les prestations dignes d'être sauvegardées sur le plan économique constitue le principal élément de cette loi. Comme indiqué précédemment (cf. chap. 2.2.1.4), cette entité doit répondre à des exigences accrues en matière de fonds propres.

Le terme *ring-fence* est associé à des services bancaires centraux qui doivent être protégés, car leur interruption temporaire aurait un impact direct significatif sur l'économie britannique, et en particulier sur les ménages privés ainsi que sur les petites et moyennes entreprises. Par «services bancaires centraux», on entend l'acceptation de dépôts et l'exécution de paiements sur des comptes bancaires. Ces activités doivent être regroupées dans une entité spécifique. Toutefois, les dépôts des grandes entreprises (chiffre d'affaires supérieur à 6,5 millions de livres sterling), des particuliers fortunés, des Etats non membres de l'Espace économique européen (obligatoire au Royaume-Uni, mais facultatif pour les pays de l'EEE) et des établissements financiers ne sont pas assujettis aux règles de *ring-fencing*. Les prescriptions concernent les banques et les groupes bancaires ayant leur siège principal au Royaume-Uni, avec une exception de *minimis*: les banques dont les dépôts *ring-fence* sont inférieurs à 25 milliards de livres sterling ne sont pas soumises à ces règles. Les exigences correspondantes s'appliquent uniquement aux grandes banques et évitent dès lors d'imposer des barrières à l'entrée sur le marché et des coûts excessifs aux petits établissements.

Une entité de *ring-fence* n'a pas le droit d'exercer certaines activités, telles que des placements au titre d'une négociation pour compte propre et d'autres activités de banque d'investissement («*dealing in investments as principal*»). Cela englobe également l'octroi de crédits à des établissements financiers. Par ailleurs, le ministère des finances a également interdit dans un amendement la négociation de matières premières physiques. Sont cependant exclus des

restrictions mentionnées: i) les dérivés simples destinés aux clients (opérations à terme, futures et swaps portant uniquement sur des devises, des taux d'intérêt ou des matières premières), ii) la titrisation de ses propres actifs, iii) les *debt equity swaps* et iv) la couverture de ses propres risques.

Etat de la mise en œuvre: législation adoptée, applicable à partir de 2019

La loi a été adoptée en décembre 2013. Le gouvernement devrait définir les dispositions d'exécution d'ici 2015. La réglementation sera progressivement mise en œuvre jusqu'en 2019.

2.3.5 Suisse

En Suisse, les plans d'urgence, de stabilisation et de liquidation occupent une place importante dans la réglementation visant à renforcer la stabilité du secteur financier. Ces mesures s'accompagnent de prescriptions quant à la structure organisationnelle d'une banque. En revanche, la législation concernant la problématique du *too big to fail* ne comporte aucune disposition concrète sur la structure d'un groupe ou sur l'organisation. Selon le principe de subsidiarité, elle a pour objectif de garantir le maintien des fonctions d'importance systémique grâce à un plan d'urgence, dont la conception et la mise en œuvre incombent toutefois à la banque correspondante. Lorsque l'objectif n'est pas atteint, et uniquement dans ce cas, la FINMA peut ordonner des mesures concrètes pouvant induire une modification de la structure du groupe ou de l'organisation. La Suisse renonce sciemment à intervenir directement au niveau de la structure et des modèles d'affaires des banques concernées.

Les dispositions suisses sont dès lors fortement axées sur l'amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation d'un établissement trop grand pour être mis en faillite et ne comprennent ni prescriptions organisationnelles concrètes ni interdictions en matière d'opérations. En Suisse, les mesures organisationnelles relèvent clairement des plans de gestion des crises et de liquidation des banques d'importance systémique (cf. chap. 2.4.5.1 à ce sujet).

2.3.5.1 Plan d'urgence

En vertu de l'art. 9, al. 2, let. d, LB, une banque d'importance systémique doit prévoir un *plan d'urgence au niveau de la structure, de l'infrastructure, de la conduite et du contrôle ainsi que des flux internes de liquidités et de capitaux* de telle sorte que le plan puisse être mis en œuvre immédiatement et que, en présence d'une menace d'insolvabilité, le maintien de ses fonctions économiques d'importance systémique soit garanti. Le *plan d'urgence* prescrit par la loi est précisé aux art. 21 à 21c de l'ordonnance sur les banques. La banque d'importance systémique doit s'assurer que ses fonctions d'importance systémique au sens de l'art. 8 LB peuvent être poursuivies sans interruption, *indépendamment des autres parties de la banque*, en cas de menace d'insolvabilité. Les mesures du plan d'urgence doivent être *appliquées à titre préparatoire* si cela est nécessaire à la poursuite sans interruption des fonctions d'importance systémique.

D'après le commentaire concernant la modification de l'ordonnance sur les banques et de l'ordonnance sur les fonds propres³⁰, les banques peuvent opter pour l'une des trois solutions suivantes: elles peuvent constituer, en Suisse, une entité juridique opérationnelle et indépendante jouissant d'une autorisation d'exercer une activité bancaire, à laquelle les fonctions d'importance systémique seront transférées en cas de menace d'insolvabilité. Elles peuvent également prendre les devants et réunir, dans le cadre du modèle d'affaires existant, les fonctions d'importance systémique au sein d'une entité juridique domiciliée en Suisse. Dans ce dernier cas, l'avantage réside dans le fait que les fonctions d'importance systémique ont fait leurs preuves dans le cadre des activités quotidiennes. Leur poursuite en cas de besoin

³⁰ Commentaire du 20 juin 2012 concernant la modification de l'ordonnance sur les banques et de l'ordonnance sur les fonds propres – Mise en œuvre de la révision de la loi sur les banques du 30 septembre 2011 (renforcement de la stabilité du secteur financier; «too big to fail»)

est par conséquent garantie. Enfin, les banques peuvent conclure avec des tiers des accords applicables en cas de faillite, aux termes desquels elles leur transfèrent les fonctions d'importance systémique s'il y a menace d'insolvabilité.

Si le plan d'urgence ne répond pas aux exigences relatives à la poursuite des fonctions d'importance systémique en cas de menace d'insolvabilité, la FINMA peut ordonner, après avoir fixé deux délais pour corriger les lacunes constatées, *la constitution d'une entité juridique indépendante pour les fonctions d'importance systémique en Suisse* ou *l'adaptation de la structure juridique et opérationnelle de la banque* afin que ces fonctions puissent être dissociées rapidement. L'autorité de surveillance ne prend dès lors qu'à titre subsidiaire les mesures organisationnelles et structurelles énoncées dans la loi suisse. En renonçant à prescrire des exigences structurelles prédéfinies, le régime suisse présente une flexibilité supérieure à celle des autres approches internationales et peut être adapté aux différents modèles d'affaires des banques d'importance systémique. Tant UBS que CS ont annoncé vouloir transférer dans une entité juridique autonome les fonctions présentant une importance systémique en Suisse.

De plus, l'approche suisse encourage fortement les banques à adapter davantage leur structure organisationnelle. En effet, la FINMA peut accorder des assouplissements relatifs à la composante progressive des fonds propres si une banque d'importance systémique améliore très vraisemblablement sa capacité d'assainissement et de liquidation en allant au-delà du plan d'urgence prévu par la loi (cf. chap. 2.4.5.1 à ce sujet). Si une banque dépasse ainsi les exigences organisationnelles minimales qui lui sont posées, elle est récompensée par des assouplissements concernant les exigences en matière de fonds propres. L'octroi de ces assouplissements est cependant soumis à des règles strictes visant à garantir un niveau approprié de fonds propres.

Sans équivalent sur le plan international, cette solution est intéressante, car elle permet, jusqu'à un certain point, d'interchanger les adaptations organisationnelles d'une banque et les exigences particulières en matière de fonds propres. Cela répond à la logique suivante: ces deux mesures permettent de réduire le risque résiduel pour l'Etat. Des fonds propres supplémentaires diminuent la probabilité d'une insolvabilité, tandis que des mesures structurelles atténuent l'impact de cette dernière. Dès lors, l'adoption de mesures organisationnelles adéquates diminue la nécessité de fonds propres supplémentaires. Cette approche purement helvétique offre à tout moment une solution globale équilibrée.

2.3.6 Conclusions concernant les mesures organisationnelles

Les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et, à l'avenir vraisemblablement l'UE tirent les enseignements de la crise et exigent, sous une forme ou sous une autre, que les banques d'importance systémique modifient leur organisation. Contrairement aux mesures prudentielles ou à celles, décrites ci-après, concernant les crises, aucune norme supérieure reconnue par le G20 ne s'est pour le moment imposée sur le plan international. Il n'existe donc aucun ancrage pour une analyse comparative des différentes mesures. Par ailleurs, celles-ci divergent fortement les unes des autres et leur catégorisation est difficile.

Les Etats-Unis et, dans une moindre mesure, les règles proposées par la Commission européenne exigent une dissociation juridique (entité spécifique) de la négociation pour compte propre et des autres opérations à risque. Par conséquent, une banque ne peut pas effectuer à la fois des opérations de dépôt et des activités de négociation pour compte propre. En revanche, cela reste possible au Royaume-Uni – jusqu'à l'éventuelle entrée en vigueur des règles de l'UE – car cette interdiction s'applique uniquement à l'entité de *ring-fence*, mais pas à l'entité de négociation de la banque.

De même, les définitions des opérations autorisées varient fortement et de nombreuses exceptions s'appliquent. Aux Etats-Unis par exemple, la tenue de marché n'est pas soumise à l'interdiction, alors que la proposition de l'UE laisse en grande partie les autorités de surveillance décider quelles activités sont autorisées. Toutefois, l'interdiction prévue par les deux législations ne concerne pas les obligations souveraines des différents Etats.

Aux Etats-Unis, les mesures structurelles s'appliquent à toutes les banques, quels que soient leur taille et leur profil de risque. Dans l'UE et au Royaume-Uni, seuls les établissements les plus grands sont concernés. En Suisse, les mesures organisationnelles valent uniquement pour les banques d'importance systémique.

L'UE et les Etats-Unis interdisent la négociation pour compte propre en tant qu'activité particulièrement risquée, alors que le Royaume-Uni définit les services particulièrement sensibles et exigent leur dissociation au sein du groupe. En l'espèce, la définition ne porte pas sur les opérations à risque, mais sur les fonctions à protéger. Aucune séparation stricte des deux domaines n'est prévue, mais des exigences différentes en matière de fonds propres s'appliquent aux deux parties de la banque. Cette séparation des fonctions d'importance systémique facilite également leur maintien en cas de crise. En revanche, la règle Volcker mise en place aux Etats-Unis vise uniquement à réduire les risques de propagation dans un groupe. Elle ne contribue pas à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation, car elle ne comporte aucune indication sur une dissociation des structures financières ou opérationnelles de la banque. Contrairement aux Etats-Unis, le Royaume-Uni n'essaie pas d'instaurer une séparation claire entre les différents types de négociation.

Les mesures organisationnelles de la réglementation suisse poursuivent deux objectifs suprêmes: le maintien des fonctions d'importance systémique et l'amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation. D'autres pays soulignent également l'utilité de ces objectifs (par ex. *ring-fence* au Royaume-Uni), mais le lien n'est pas aussi fort. Le modèle suisse n'est pas axé sur la séparation de la négociation pour compte propre et des activités à risque, contrairement à la règle Volcker et à la proposition de la Commission européenne.

Le principe de subsidiarité constitue une particularité suisse: lorsqu'un établissement bancaire a été reconnu d'importance systémique par la Banque nationale suisse (BNS), il a la possibilité d'élaborer lui-même les plans requis. A cet égard, il peut déterminer l'ampleur des mesures nécessaires au niveau de sa structure organisationnelle et si celles-ci doivent être appliquées à titre préparatoire ou uniquement en cas de besoin. La FINMA vérifie ces plans et intervient seulement si la banque ne corrige pas elle-même les lacunes constatées. Les prescriptions légales énoncent donc l'objectif, mais ne précisent pas sa mise en œuvre concrète. Chaque établissement d'importance systémique peut dès lors choisir le système qui lui convient. Cette solution est judicieuse, car la Suisse compte peu de banques d'importance systémique et celles-ci sont très différentes (UBS, CS, ZKB et, depuis juin 2014, le groupe Raiffeisen).

La figure 9 présente de manière schématique les différentes approches concernant les systèmes de séparation des activités bancaires et leurs caractéristiques (activités concernées et ampleur de la séparation requise). La réglementation suisse *too big to fail* renonce sciemment à des prescriptions organisationnelles et interdictions strictes. Le maintien des fonctions d'importance systémique doit cependant être garanti dans un plan d'urgence, ce qui nécessite certaines modifications dans l'organisation des établissements concernés.

Figure 9:

Les systèmes de séparation des activités bancaires se distinguent par la définition des activités de *ring fence* et par leur degré de séparation

Degré de séparation	«Séparation fonctionnelle modérée»	«Séparation fonctionnelle stricte»	«Séparation juridique de la propriété»
Définition des activités			
Unité de négociation au sens strict / unité de crédit au sens large par ex. négociation pour compte propre + exposition envers capital-risque/ <i>private equity</i> /fonds spéculatifs	 (modèle de base)		(Règle Volcker ¹)  (Proposition Barnier – modèle de base) 
Unité de négociation «moyenne» / unité de crédit «moyenne» par ex. négociation pour compte propre + tenue de marché	 (séparation plus étendue)	(Proposition Liikanen)  (Proposition Barnier – si activation d'une séparation plus étendue ²) 	
Unité de négociation au sens large / unité de crédit au sens strict par ex. toutes les activités de banque d'investissement		 (Proposition ICB)	
Organisation opérationnelle			
			
Unité de crédit	- Opérations de dépôt - Syst. de paiement - Crédits - Tenue de marché - Couverture - Souscription	- Opérations de dépôt - Syst. de paiement - Crédits	- Opérations de dépôt - Syst. de paiement - Crédits
Unité de négociation	- Négociation pour compte propre - Placements dans des fonds spéculatifs et en <i>private equity</i>	- Tenue de marché - Couverture - Souscription	- Négociation pour compte propre - Placements dans des fonds spéculatifs et en <i>private equity</i> - Tenue de marché - Couverture - Souscription
Activités qui ne sont plus proposées	-	- Négociation pour compte propre - Placements dans des fonds spéculatifs et en <i>private equity</i>	- Négociation pour compte propre - Placements dans des fonds spéculatifs et en <i>private equity</i>

¹ Concerne également les banques suisses ayant des entreprises associées aux Etats-Unis.

² La négociation pour compte propre continuerait à faire l'objet d'une séparation juridique de la propriété.

Source: Credit Suisse

2.4 Mesures en cas de crise

Il faut développer des outils appropriés pour permettre un assainissement ou une liquidation ordonnés des banques et groupes bancaires d'importance systémique notamment. C'est l'un des principaux enseignements de la crise financière. Une menace de faillite crédible constitue le meilleur moyen de rétablir l'ordre sur le marché et de maîtriser les différents problèmes liés à la thématique du *too big to fail*.

Le droit usuel en matière d'insolvabilité ne permettant que dans des cas exceptionnels une sortie ordonnée du marché pour une grande banque fortement interconnectée, il a fallu améliorer fortement les mécanismes en cas d'insolvabilité existant sur le plan tant national qu'international. A présent que le calendrier des mesures prudentielles a été fixé, l'élaboration et la mise en œuvre de réglementations internationales sur la liquidation des entreprises financières insolubles sont à l'ordre du jour pour réguler les risques systémiques au niveau mondial.

2.4.1 Contexte international (CBCB / CSF)

2.4.1.1 Bases: *Key Attributes*

Elaborée par le CSF, une nouvelle norme internationale sur les régimes de liquidation intitulée *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* (ci-après *Key Attributes*)³¹ vise à éliminer du marché les établissements financiers défaillants, sans

³¹ Les *Key Attributes* s'appliquent à tous les types d'établissements financiers dont la défaillance serait d'importance systémique, c'est-à-dire non seulement aux banques, mais également aux sociétés d'assurance, à l'infrastructure des marchés financiers et aux sociétés de placement (établissements

mettre en péril la stabilité du système ni devoir recourir aux finances publiques. Le G20 a adopté ces *Key Attributes* comme norme internationale³².

Les *Key Attributes* définissent pour la première fois au niveau mondial les principales caractéristiques des systèmes nationaux de liquidation. Ils comprennent notamment des prescriptions concernant le cadre juridique général pour l'assainissement et la liquidation des banques d'importance systémique mondiale, les compétences des autorités de résolution nationales et leur collaboration transfrontalière, ainsi que le traitement des accords de règlement et des prétentions des créanciers. Les *Key Attributes* comportent également plusieurs instruments visant une liquidation ordonnée des établissements financiers d'importance systémique sans recourir aux deniers publics, dont le renflouement interne (*bail-in*), la banque relais et le transfert d'actifs. Quatre éléments sont destinés spécifiquement aux banques d'importance systémique:

1. *Mise en place de groupes de gestion des crises (Crisis Management Groups, CMG)*: ces groupes constituent un mécanisme d'échange de renseignements, de coopération et de coordination entre les autorités de surveillance pertinentes du pays d'origine et leurs homologues étrangers. Les accords correspondants facilitent la prévention et la gestion des crises, jusqu'à l'assainissement et la liquidation ordonnés et coordonnés d'un établissement financier.
2. *Conclusion d'accords de coopération spécifiques à un établissement*: ces accords contribuent aux travaux des groupes de gestion des crises, car ils définissent les procédures et les processus relatifs à la liquidation ordonnée d'un établissement entre les autorités de surveillance du pays d'origine et leurs homologues étrangers. Ils précisent également les tâches incombant aux autorités avant et pendant une crise. La coordination des stratégies d'assainissement et de liquidation respectives est particulièrement importante.
3. *Elaboration du plan de stabilisation (recovery) ainsi que du plan d'assainissement et de liquidation (resolution)*³³: élaboré par la banque, le plan de stabilisation doit présenter les mesures garantissant la stabilité financière et la survie d'un établissement dans des conditions difficiles. Le plan d'assainissement et de liquidation est établi par les autorités. Il indique les mesures permettant de conserver les fonctions d'importance systémique sans engendrer des turbulences dans le système ou des pertes pour les contribuables et comment les autres fonctions feront l'objet d'une éventuelle liquidation ordonnée.
4. *Evaluation de la capacité d'assainissement et de liquidation (resolvability)*: l'applicabilité des stratégies d'assainissement et de liquidation est examinée. Cette évaluation met en évidence les lacunes éventuelles du dispositif et permet de les combler.

Etat de la mise en œuvre: norme adoptée, applicable à partir de 2015

Le CSF invite ses Etats membres à appliquer entièrement les *Key Attributes* d'ici à 2015. Plusieurs pays ont déjà commencé à transposer les exigences correspondantes dans leur droit national. La méthode d'évaluation³⁴ du respect des *Key Attributes* est en cours de finalisation. Ceux-ci pourraient encore subir de légères modifications. Le Fonds monétaire

financiers d'importance systémique mondiale). Le reste du présent document porte uniquement sur le domaine bancaire.

³² Selon les critiques soulevées, un droit en matière d'insolvabilité uniforme sur le plan mondial aurait été préférable pour les banques, mais sa mise en œuvre n'aurait pas été possible – si tant est qu'elle le soit – dans un délai raisonnable.

³³ Par *resolution*, on entend les mesures postérieures à l'insolvabilité (*point of non-viability*). Elles englobent notamment l'assainissement par une restructuration du capital ou une liquidation de la banque. En revanche, le terme *recovery* (redressement) dépeint une situation dans laquelle la survie de l'établissement n'est pas encore gravement menacée et peut être assurée grâce à des mesures de stabilisation (augmentation du capital, vente de secteurs d'activité ou mesures similaires).

³⁴ Au second semestre 2013, la Suisse s'est soumise volontairement à un essai pilote, qui a révélé certaines lacunes dans sa législation.

international (FMI) et la Banque mondiale vérifieront à moyen terme la mise en œuvre des *Key Attributes* sur le plan national dans le cadre de leur Programme d'évaluation du secteur financier (PESF).

2.4.1.2 Plan de stabilisation et plan d'assainissement et de liquidation

Le plan de stabilisation et le plan d'assainissement et de liquidation sont des éléments essentiels du projet de réglementation internationale. Les *Key Attributes* prévoient leur élaboration au moins pour les sociétés financières d'importance systémique mondiale.

Plan de stabilisation (*recovery*)

D'après les *Key Attributes*, les établissements de crédit présentant une importance systémique nationale et mondiale sont tenus d'établir des plans de stabilisation afin de se préparer à l'apparition éventuelle de graves difficultés financières. Ils déterminent en temps opportun quelles mesures d'organisation et de politique commerciale, notamment, doivent être prises pour pouvoir surmonter une crise par leurs propres moyens, aussi rapidement et efficacement que possible. Pour ce faire, un établissement doit décrire les moyens d'action spécifiques à un scénario auxquels sa direction peut recourir en cas de crise majeure pour stabiliser sa situation économique et, partant, assurer sa viabilité.

Le plan de stabilisation (*recovery*) relève de la compétence de l'établissement financier. Le CSF exige que les autorités l'examinent lors du processus de surveillance habituel et évaluent sa crédibilité et son applicabilité.

Plan d'assainissement et de liquidation (*resolution*)

Un plan d'assainissement et de liquidation présente les mesures des autorités de surveillance permettant de réaliser une liquidation ordonnée sans engendrer de conséquences systémiques ni de pertes pour les contribuables. Axé sur la poursuite des services d'importance systémique, ce plan est élaboré par les autorités de surveillance du pays d'origine, avec la participation des groupes de gestion des crises. Il est examiné au moins une fois par an et adapté si nécessaire.

Une partie de ce plan doit être consacrée à l'élaboration d'une stratégie d'assainissement et de liquidation, qui y sera exposée dans les grandes lignes. En cas de renflouement interne, c'est-à-dire de recapitalisation et de stabilisation de la banque, le CSF prévoit deux stratégies: l'approche *Single Point of Entry* (SPE), dans laquelle l'autorité de surveillance du pays d'origine est chargée d'assainir ou de liquider la banque, et l'approche *Multiple Point of Entry* (MPE). Dans cette dernière, le groupe n'est pas assaini ou liquidé dans son ensemble par l'autorité de surveillance du pays d'origine, mais les autorités locales s'occupent des entités correspondantes, ce qui suppose une organisation décentralisée dans la structure du groupe. Quelle que soit l'approche, le renflouement interne fournit le capital nécessaire à la restructuration du modèle d'affaires de la banque et à la poursuite de l'activité de tout ou partie de l'entreprise.

Le succès d'une stratégie SPE suppose que le groupe ait suffisamment d'actifs pour absorber les pertes, si possible à un niveau élevé de sa structure hiérarchique. Ceux-ci seront utilisés pour couvrir les pertes des filiales et pour assurer la conservation de tout le groupe. De plus, les moyens financiers doivent relever des compétences de l'autorité de surveillance du pays d'origine.

2.4.1.3 Autres axes importants

Les mesures permettant une procédure d'insolvabilité ordonnée ne sont pas encore définies de manière exhaustive. Le CSF a fixé d'autres axes qui feront l'objet de futures normes minimales sur le plan international ou que les autorités de surveillance du pays d'origine des banques d'importance systémique mondiale devront prendre en compte.

Efficacité des mécanismes de liquidation dans le contexte transfrontalier: la collaboration transfrontalière ou la reconnaissance mutuelle des mesures d'insolvabilité doivent être améliorées.

Capacité d'absorption des pertes: le 10 novembre 2014, le CSF a lancé une consultation publique concernant un projet de norme visant à améliorer la capacité totale d'absorption des pertes (*Total Loss Absorbing Capacity*, TLAC) des banques d'importance systémique en cas de liquidation. Cette norme vise à assurer qu'en cas de crise une banque dispose de suffisamment de fonds permettant d'absorber les pertes, en vue de sa stabilisation ou de sa liquidation sans recourir aux ressources publiques. La norme TLAC complètera la réglementation de Bâle III et l'exigence de fonds propres supplémentaires à l'égard des banques d'importance systémique mondiale adoptée par le CSF. Elle s'appliquera à toutes les banques d'importance systémique mondiale, sauf à celles des pays émergents. En s'appuyant sur les résultats de la consultation et les conclusions d'une étude relative aux effets de cette nouvelle norme, le CSF devra finaliser et approuver cette dernière d'ici au sommet du G20 qui aura lieu fin 2015. Il devra encore fixer la date d'entrée en vigueur de la norme, qui sera applicable au plus tôt à partir du 1^{er} janvier 2019.

Le projet du CSF prévoit des exigences minimales qualitatives et quantitatives en matière de TLAC. Sur le plan quantitatif, les banques d'importance systémique mondiale devront toujours respecter une exigence minimale en matière de TLAC (*pillar 1*), qui se définit tant par une valeur d'actifs pondérés en fonction des risques que par un ratio de levier. Les banques devront détenir entre 16 et 20 % d'actifs pondérés en fonction des risques, la valeur exacte n'ayant pas encore été fixée. Le ratio de levier en matière de TLAC devra quant à lui représenter le double du ratio d'endettement maximum *tier 1* fixé par Bâle III, ce qui correspondrait actuellement à 6 %. En outre, le projet prévoit des exigences spécifiques aux établissements (*pillar 2*), qui seront déterminées en accord avec les groupes de gestion des crises. De même que les exigences minimales définies par Bâle III, l'exigence en matière de TLAC devra être remplie en tout temps. Une partie de cette exigence pourra être satisfaite au moyen des fonds propres détenus conformément aux exigences de Bâle III. Toutefois, les fonds propres prévus par Bâle III en matière de volant et les fonds propres supplémentaires exigés des banques d'importance systémique mondiale ne peuvent pas être pris en compte en tant que fonds TLAC et doivent être détenus séparément, car ces volants peuvent temporairement se trouver en dessous de la valeur requise.

Sur le plan qualitatif, les fonds TLAC – pour autant qu'il ne s'agisse pas de fonds propres – doivent pouvoir, en cas de crise, être amortis ou transformés en fonds propres si possible sans entraîner de risques juridiques et sans affecter la stabilité du système financier. En résumé, les fonds TLAC doivent permettre d'effectuer un renflouement interne. Les exigences en matière de TLAC excluent ainsi expressément certaines créances, comme les dépôts garantis ou les créances exigibles en tout temps, et posent des conditions en ce qui concerne d'autres créances. Ces dernières doivent notamment ne pas être garanties, être subordonnées par rapport à d'autres créances exclues en cas de crise et disposer d'une durée résiduelle d'au moins un an. Les *Contingent Convertible Bonds* (CoCo) constituent par exemple des fonds TLAC adéquats. Les fonds propres peuvent aussi être pris en compte en tant que fonds TLAC. Cependant, au moins un tiers des fonds TLAC doit représenter des fonds de tiers. Les fonds de tiers permettent en effet de mieux garantir qu'ils ne soient pas épuisés juste avant la liquidation due à des pertes.

Amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation pour les structures de groupe les plus simples: le CSF invite les autorités de surveillance à discuter avec leurs assujettis de la structure de leur entreprise en vue d'une application efficace du plan d'assainissement SPE ou MPE (*resolution plan*). Il a lancé en 2014 un *Resolvability Assessment Process* (RAP) pour évaluer la capacité de liquidation des banques d'importance systémique mondiale à l'aune de critères prédéfinis (niveau de la TLAC, relations internes à l'entreprise, etc.). Ces banques devaient présenter à leur autorité de surveillance jusqu'à la mi-2014 un plan détaillé répertoriant toutes les modifications de leur structure juridique, financière et opérationnelle. Ce

plan expose la mise en œuvre de la stratégie d'assainissement et de liquidation retenue. Les résultats devraient être publiés en 2015.

Intensification de l'échange de renseignements pour prévenir et gérer les crises: le CSF invite les Etats à supprimer les obstacles législatifs empêchant un échange de renseignements transfrontalier efficace pour prévenir et gérer les crises.

2.4.2 Etats-Unis

2.4.2.1 Bases

Les Etats-Unis ont leur propre mécanisme de liquidation des banques depuis quelques décennies. En 2010, le Dodd-Frank Act a introduit une nouvelle procédure spécifique (Orderly Resolution Authority, OLA) pour liquider les établissements financiers d'importance systémique. Cette procédure permet une liquidation sans *bail-out*. L'agence fédérale garantissant les dépôts (*Federal Deposit Insurance Corporation*, FDIC), qui est chargée de liquider les banques, bénéficie de compétences élargies en vertu de cette procédure:

- création de banques relais pour reprendre «l'enveloppe» d'une banque défaillante;
- transfert des parties viables de la banque;
- vente d'une partie des actifs de la banque.

La loi confère un mandat clair à la FDIC: réaliser la liquidation de telle sorte que les actionnaires, les créanciers et la direction répondent de la défaillance de l'établissement tout en préservant la stabilité du système. Les actionnaires et les créanciers doivent supporter les pertes (cf. chap. 2.4.2.3 pour de plus amples informations) sans que cela ait un impact financier sur les contribuables américains.

2.4.2.2 Plan d'assainissement et de liquidation

En vertu du Dodd-Frank Act, les grands établissements financiers doivent remettre régulièrement des rapports sur une liquidation rapide et ordonnée en cas de difficultés financières majeures ou d'insolvabilité imminente. Aux Etats-Unis, les plans correspondants sont communément appelés *living will* (testament). L'obligation de rendre compte des *recovery and resolution plans* (RRP) s'applique à tous les groupes dont le total du bilan est supérieur à 50 milliards de dollars. Les banques étrangères y sont également soumises si elles dépassent ce seuil. Depuis 2012, les deux grandes banques suisses doivent présenter des *resolution plans* pour leurs activités américaines, conformément au Dodd-Frank Act. La Fed de New York est chargée de l'exécution.

La Réserve fédérale et la FDIC ont publié des prescriptions détaillées à l'automne 2011. Elles évaluent et organisent les *living wills*. Les *resolution plans* comprennent une brève partie publique et une présentation détaillée qui demeure confidentielle. Des dispositions d'exécution finales concernant les exigences de forme et de contenu des RRP ont été publiées dès novembre 2011. Les plans devaient être remis au plus tard fin 2013. L'approche américaine présente une spécificité: le plan de liquidation doit être établi par la banque.

Le Dodd-Frank Act et les dispositions d'exécution de la Réserve fédérale et de la FDIC ne comportent aucune prescription explicite sur les plans de stabilisation. Des directives correspondantes sont toutefois données dans le cadre du processus annuel de planification des fonds propres et des tests de résistance.

2.4.2.3 Stratégie de liquidation des établissements financiers d'importance systémique mondiale (G-SIFI)

En décembre 2013, la FDIC a ouvert à la consultation sa stratégie privilégiée de liquidation. Pour répondre aux exigences du DFA, elle a retenu l'approche SPE qui, de son point de vue, est la plus appropriée pour associer aux pertes les actionnaires, les créanciers et les

décideurs. Il importe également que cette approche garantisse la stabilité financière en permettant le maintien des fonctions critiques. En raison de la structure de groupe intégrée des banques américaines, présentant un haut niveau de complexité et d'interdépendance interne, la liquidation ordonnée d'une partie seulement de l'établissement n'est guère possible sans onde de choc systémique. Par conséquent, la stratégie de la FDIC envisage les mesures de restructuration au plus haut niveau du groupe, la participation des actionnaires et des créanciers aux pertes, et le remplacement des dirigeants responsables.

Dans l'approche dite *Single Point of Entry* (SPE), la FDIC transfère les actifs à une banque relais, tandis que les passifs restent en majorité en mains du groupe insolvable. En raison de l'important excédent d'actifs auprès de la banque relais, cette dernière est bien capitalisée et devrait normalement être en mesure de générer des liquidités sur le marché. Dans un deuxième temps, après une évaluation des actifs et un examen de la valeur des passifs restés en mains du groupe insolvable, des actions de la banque relais sont remises aux créanciers du groupe défaillant. En fin de compte, les fonds de tiers du groupe sont transformés en fonds propres de la banque relais, de manière à doter cette dernière d'une solide base de fonds propres – en recourant à des capitaux privés internes. Tant les actionnaires que les créanciers assumeront les pertes. Dans certaines conditions, le DFA autorise la FDIC à traiter de manière différenciée les créanciers d'une même catégorie. La banque relais n'est qu'une solution transitoire et doit céder la place, dans un délai de six à neuf mois, à une nouvelle société suffisamment capitalisée.

Les autorités reconnaissent que la détention par la société faîtière du groupe d'un capital suffisant pour absorber les pertes et capitaliser la banque relais ou la nouvelle société est un élément décisif de la réussite de cette stratégie. Lors de la phase de restructuration, les pertes seront d'abord imputées aux fonds propres et aux fonds de tiers du groupe.

La discussion à propos du capital minimal nécessaire à l'absorption des pertes (*equity and unsecured debt*) n'est pas encore terminée. Toutefois, tant la Réserve fédérale américaine que la FDIC ont clairement exprimé leur volonté de fixer des exigences quantitatives et qualitatives dans ce domaine, dans le but d'augmenter la crédibilité et les chances de succès de leur stratégie de liquidation.

La FDIC avait déjà souligné fin 2012 sa préférence pour l'approche SPE, de concert avec la banque centrale du Royaume-Uni.

2.4.3 Union européenne

Le 6 juin 2012, la Commission européenne a publié une proposition de directive visant la définition d'un cadre d'assainissement et de liquidation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (Directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, RRD). Elle transpose certaines parties des *Key Attributes* dans le droit européen.

En période de crise, la RRD doit notamment permettre de garantir le maintien des fonctions d'importance systémique. Elle introduit par ailleurs de nouveaux instruments de liquidation compatibles avec les *Key Attributes* du CSF. Parmi ces instruments figurent la vente de secteurs d'entreprises, le recours à des établissements relais, la cession d'avoirs, la conversion forcée de fonds de tiers en fonds propres (*bail-in*) et l'aide de l'Etat. Par ailleurs, les Etats membres sont tenus de mettre en place des fonds de résolution. La directive comporte un autre élément important: elle définit les conditions d'élaboration et de développement des plans de redressement et de résolution, et contient des prescriptions quant à la coordination de la résolution des groupes transnationaux.

Enfin, l'Union européenne introduit un Mécanisme de résolution unique (MRU) pour les banques de la zone euro (d'autres pays peuvent y participer à titre facultatif). Le MRU précise les règles de décision et les conditions auxquelles doit répondre le Fonds de résolution unique. Le MRU s'ajoute au Mécanisme de surveillance unique (MSU) et doit compléter l'objectif de l'Union bancaire. Les règles du MRU s'appliqueront à partir de 2016.

2.4.3.1 Fonds de résolution

Sous le régime de la RRD, chaque Etat membre devra instituer un fonds national de résolution pour garantir que les instruments de liquidation décrits puissent être utilisés efficacement. L'obligation s'éteint lorsque le montant requis est couvert par des redevances obligatoires sur lesquelles l'autorité de liquidation peut compter. Le fonds de résolution sera alimenté directement par les banques et couvrira dans chaque Etat et dans un délai de huit ans 1 % au moins des dépôts garantis. Les ressources du fonds de résolution pourront être utilisées par exemple sous forme de garantie ou de capital en cas de recours à des banques relais, ou à titre d'indemnisation de créanciers plus mal lotis lors d'un renflouement interne qu'ils ne le seraient en cas d'insolvabilité.

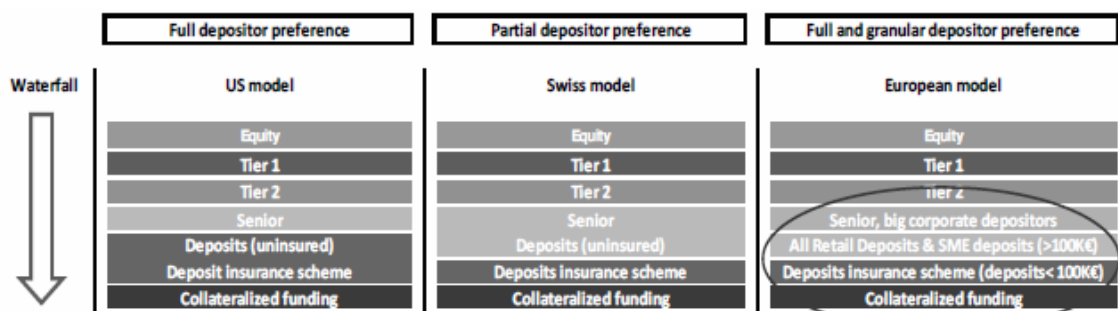
On ne pourra en principe recourir au fonds de résolution que si certains passifs ont été exclus du renflouement interne ou si des mesures de soutien étatiques sont prises dans les cas d'importance systémique. Le fonds de résolution peut alors fournir des contributions si l'instrument de renflouement interne s'applique au moins à 8 % de tous les engagements, y compris les fonds propres. De plus, la contribution du fonds de résolution ne peut excéder 5 % de tous les engagements d'une banque. On ne sait encore quelles sources de financement seront sollicitées s'il apparaît que les ressources du fonds de résolution sont insuffisantes, ou n'ont pas encore été mobilisées en quantité suffisante. Il semble à l'heure actuelle que le Mécanisme européen de stabilité (MES) pourrait être activé.

Les fonds nationaux seront constitués en l'espace de huit ans. L'objectif est de doter le fonds de résolution de la zone euro de 55 milliards d'euros.

2.4.3.2 Renflouement interne (*bail-in*)

L'un des éléments principaux de la RRD est l'instrument de renflouement interne, destiné à imputer les pertes d'abord aux actionnaires, puis aux créanciers. En principe, tous les engagements d'un établissement de crédit entrent dans le champ d'application de l'instrument de renflouement interne, sauf s'ils en sont explicitement exclus comme le sont par exemple les dépôts garantis. Les dépôts garantis sont avant tout des avoirs de la clientèle des banques garantis jusqu'à concurrence de 100 000 euros par un système de garantie des dépôts.

Figure 10: Le modèle européen de responsabilités en cascade en comparaison avec les modèles américain et suisse



(Quelle: NATIXIS (2013), S. 15.)

Source: NATIXIS (2013) Bail-in and new regulatory developments: A paradigm shift for the banking sector, présentation de septembre 2013 (citée dans <http://www.jku.at/ibfw/content/e53860/e53867/e53871/e226613/DiplomarbeitAlbertFercher.pdf>)

En principe, les propriétaires et les créanciers supportent les coûts générés par l'insolvabilité d'un établissement. L'instrument de renflouement interne doit être utilisé dans la mesure nécessaire à la satisfaction des exigences minimales du CET1 vis-à-vis de l'entreprise insolvable ou de l'établissement relais. On ne peut recourir à d'autres sources de financement (fonds de résolution, aide de l'Etat) que lorsque 8 % au moins du total du bilan ont fait l'objet d'un renflouement interne.

La RRD contient dès lors des prescriptions quant aux engagements éligibles, les *Minimum Requirements for Eligible Liabilities* (MREL), qui doivent impérativement être respectées en tout temps. Ces prescriptions ne sont pour l'heure que de nature qualitative (durée résiduelle minimale, entièrement libérés, non détenus par l'établissement) sans qu'un montant soit explicitement précisé (le mécanisme du fonds de résolution permet toutefois de conclure qu'il doit être de 8 % au moins). Les Etats membres peuvent fixer eux-mêmes le capital minimum auquel l'instrument de renflouement interne peut être appliqué. Ainsi, en fonction de la taille, du modèle d'affaires et du profil de risque de l'établissement, de même que des effets d'une défaillance sur la stabilité du système financier, une différenciation reste possible.

Les MREL doivent afficher au moins un montant permettant un redressement et une résolution ordonnés (renflouement interne inclus); après le renflouement interne, les exigences minimales du CET1 doivent être satisfaites et constituent une condition d'autorisation. L'autorité de surveillance bancaire européenne (Autorité bancaire européenne [ABE]) publiera d'ici à octobre 2016 un rapport sur la mise en œuvre des exigences MREL au niveau national et leur articulation avec la CRR. Si la Commission de l'UE juge une harmonisation nécessaire en la matière, elle proposera une loi au Conseil et au Parlement avant la fin de l'année 2016.

Le Parlement européen et le Conseil des ministres ont convenu en décembre 2013 d'un projet de directive commun, dont l'adoption n'est pas encore intervenue. La directive devrait entrer en vigueur au début de 2015 et être transposée dans le droit des Etats membres. En ce qui concerne les dispositions relatives au renflouement interne, le délai de mise en œuvre a été fixé au 1^{er} janvier 2018.

2.4.4 Royaume-Uni

2.4.4.1 Régime spécial de résolution (*Special Resolution Regime*)

Jusqu'à récemment, le Royaume-Uni ne disposait d'aucune législation spécifique relative à l'insolvabilité des banques: seules s'appliquaient les règles du droit général de la faillite. Un régime spécial de résolution (*Special Resolution Regime*, SRR) n'a vu le jour que durant les années 2008 et 2009, et fournit aux autorités les instruments applicables aux banques en danger, notamment:

- le transfert de la banque ou de secteurs de la banque à des acheteurs privés;
- le transfert de la banque ou de secteurs de la banque à une banque relais filiale de la Banque d'Angleterre;
- la nationalisation temporaire;
- l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité en vue d'un remboursement rapide des dépôts garantis;
- l'ouverture d'une procédure de faillite pour les secteurs non transférables d'une banque.

Le SRR est entré en vigueur en février 2009. Globalement, le régime spécial de résolution peut être comparé à l'OLA américaine.

2.4.4.2 Instrument de *bail-in* (*Bail-in Tool*)

Les instruments de liquidation du SRR sont complétés par des compétences en matière de *bail-in* proposées par la commission Vickers. A cette fin, le gouvernement a adapté le Banking Reform Act en octobre 2013. Depuis longtemps, le gouvernement britannique envisage de mettre en œuvre les dispositions en question, mais il a décidé d'attendre les évolutions au sein de l'UE pour ne pas devoir modifier à deux reprises la même loi en peu de temps³⁵.

³⁵ Cf. également, par exemple, la prise de position conjointe de décembre 2012 avec les Etats-Unis au sujet de la garantie des dépôts.

Le *Bail-in Tool* est à la disposition de la banque centrale britannique, qui peut y recourir dans trois situations: i) la banque est défaillante ou sera insolvable dans un bref délai, ii) aucune autre mesure ne présente autant de chances de succès et iii) la mesure doit être d'intérêt public. Comme dans l'UE, en Suisse et aux Etats-Unis, il est interdit de recourir à des dépôts garantis pour amortir des pertes. Dans certaines circonstances, la banque centrale peut déroger à la hiérarchie des créanciers et au principe de l'égalité de traitement au sein d'une classe de créanciers. Dans ce cas, elle doit motiver sa décision vis-à-vis du ministre des finances et du parlement.

De plus, comme exposé au chap. 2.2.1.4.1, le Royaume-Uni a défini des conditions quantitatives à propos de la capacité totale d'absorption des pertes, qui précisent les engagements pouvant servir à couvrir les pertes.

2.4.5 Suisse

La procédure d'assainissement des banques a été accélérée par les dispositions sur la protection des déposants en automne 2011 et par l'objet relatif aux TBTF au printemps 2012, et des exigences du CSF non encore satisfaites ont été transposées dans le droit suisse. En particulier, ce dernier prévoit dorénavant que non seulement les actionnaires, mais également les créanciers, notamment les créanciers obligataires, peuvent être tenus de contribuer à l'assainissement. Par la révision totale de l'ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire (anciennement ordonnance sur la faillite bancaire), entrée en vigueur à la fin de 2012, la FINMA a édicté des prescriptions de détail concernant la procédure d'assainissement et comblé certaines lacunes. L'éventail des instruments d'assainissement et de liquidation ordonnée des banques a de la sorte été complété.

En qualité d'autorité de faillite, la FINMA porte la responsabilité de l'assainissement et de la liquidation des banques et des négociants en valeurs mobilières. Elle peut conclure des accords de coopération avec d'autres autorités de surveillance et de faillite. En cas d'insolvabilité imminente, la FINMA est habilitée à prendre des mesures d'urgence, notamment d'ordonner des mesures dites de protection.

2.4.5.1 Capacité d'assainissement et de liquidation

Au-delà du plan d'urgence suisse, les plans des banques et des autorités de surveillance doivent également couvrir la stabilisation, l'assainissement ou la liquidation de la banque dans son intégralité. Deux plans sont nécessaires à cette fin: un *plan de stabilisation (recovery plan)* relevant de l'autonomie privée et établi par la banque d'importance systémique, et un *plan d'assainissement et de liquidation (resolution plan)* établi par la FINMA avec la participation de la banque d'importance systémique. Indépendamment des exigences minimales vis-à-vis des plans, la banque d'importance systémique décrit les mesures qu'elle a préparées ou mises en œuvre, en Suisse et à l'étranger, pour améliorer sa capacité d'assainissement et de liquidation (*resolvability*, art. 22b OB). En vertu de l'art. 22b OB, ces mesures peuvent être notamment:

- a) des améliorations et décentralisations structurelles;
- b) des décentralisations financières pour limiter les risques de contagion;
- c) une décentralisation opérationnelle pour protéger les données et poursuivre les principales prestations d'exploitation.

La mise à disposition de fonds de tiers suffisants pouvant être convertis en fonds propres ou amortis (*bail-in*) lors d'un assainissement est également considérée comme une mesure visant à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation.

Dans le cadre de l'amélioration de la capacité de liquidation et du débat sur les allègements au niveau de la composante progressive, plusieurs discussions ont eu lieu entre la FINMA d'une part et l'UBS et le CS d'autre part pour identifier les avantages et inconvénients de diverses structures. Les deux groupes financiers ont annoncé depuis vouloir décentraliser les

fonctions réputées d'importance systémique en Suisse auprès d'une entité juridique autonome. On peut partir de l'idée que l'UBS et le CS procéderont à d'autres adaptations de leur structure juridique en vue d'améliorer leur capacité de liquidation. Dès qu'une banque dépasse les exigences minimales qui lui sont posées sur le plan organisationnel, la FINMA peut accorder des assouplissements au niveau de la composante progressive.

2.4.5.2 Conversion forcée de fonds de tiers en fonds propres (*bail-in*)

Les mesures liées au capital constituent un élément important de tout assainissement. Dans le cadre de la législation, la FINMA peut réduire des créances ou les convertir en fonds propres (*bail-in*), ou ordonner le transfert d'actifs et de passifs entre des entités juridiques dans le but de garantir le maintien de prestations bancaires essentielles. Un *bail-in* consiste en une conversion forcée de fonds de tiers en fonds propres. Les créanciers deviennent ainsi actionnaires. Mais on peut également imposer aux créanciers de participer aux pertes en réduisant des créances de sorte qu'ils soient contraints de renoncer à tout ou partie de leurs prétentions (*haircuts*). De telles mesures de *bail-in* complètent le système suisse des instruments de fonds propres à convertibilité conditionnelle (*Contingent Convertible Capital, CoCo*) que doivent détenir les banques d'importance systémique en Suisse.

Le but du *bail-in* piloté de façon centrale, qui est la mesure d'assainissement privilégiée par la FINMA³⁶, est de maintenir le groupe bancaire comme un tout doté d'un capital assaini (stratégie *Single Point of Entry, SPE*). La structure du groupe reste intacte, les activités opérationnelles peuvent se poursuivre sans interruption et les fonctions critiques pour l'économie sont maintenues. Si le *bail-in* conduit à une recapitalisation, on gagne le temps nécessaire pour procéder avec soin aux adaptations nécessaires du modèle d'affaires. Toutefois, si l'on constate à l'ouverture de la procédure d'assainissement qu'un *bail-in* n'aura que peu ou pas d'effets, ou qu'il est peu vraisemblable qu'il conduira au succès, le groupe sera démantelé (*break-up*). Il va de soi que le second scénario est le moins souhaitable et qu'il comporte davantage de risques. Mais le plan de liquidation de la FINMA intègre également cette solution de rechange.

Une condition importante d'un *bail-in* SPE est la disponibilité d'une substance suffisante pour un *bail-in*. De préférence, la société holding faîtière ou la société mère doit émettre ces engagements sur le marché à l'intention de tiers. Les engagements sous-jacents au *bail-in* et qui doivent être convertis en fonds propres ou dévalorisés doivent relever des compétences d'assainissement de la FINMA et être protégés contre les contestations qui pourraient retarder la procédure. En raison de la législation fiscale suisse, le cas n'est pas fréquent. Ces engagements doivent suffire à couvrir les besoins prévisibles de recapitalisation du groupe consolidé et de toutes les sociétés du groupe.

En principe, en vertu de la législation suisse sur l'insolvabilité des banques, tous les engagements peuvent être convertis de fonds de tiers en fonds propres ou dévalorisés («amortis»). Sont toutefois exclues toutes les créances privilégiées (par ex. celles des employés), de même que les dépôts des clients jusqu'à concurrence du montant privilégié de 100 000 francs par déposant. De même, ne sont ni convertibles ni sujettes à amortissement les créances garanties et compensables. A la différence d'autres pays, la Suisse ne prévoit, au-delà des exigences liées aux *CoCo*, aucune exigence minimale vis-à-vis des engagements concernés par un *bail-in*.

2.4.6 Conclusions concernant les mesures en cas de crise

En matière de préparation aux crises ou de gestion des crises, de premiers progrès ont été enregistrés aux niveaux national et international. Toutes les juridictions et les institutions internationales de normalisation souhaitent permettre la sortie ordonnée du marché d'un établissement d'importance systémique. Indépendamment des résultats atteints, quelques

³⁶ Cf. également la prise de position de la FINMA d'août 2013 sur l'assainissement et la liquidation de banques d'importance systémique.

paramètres essentiels, dont les exigences en matière de capacité d'absorption des pertes et le développement d'une coopération internationale durable, sont encore en discussion.

Néanmoins, et en résumé, on peut constater que toutes les juridictions s'efforcent de répondre aux exigences des *Key Attributes*. Toutes les juridictions ont récemment amélioré leur législation sur l'insolvabilité des banques, ou l'ont même créée, à l'instar du Royaume-Uni. Toutes les juridictions ont introduit l'exigence des plans d'assainissement et de liquidation, qu'elles utilisent comme moyens de surveillance. Par ailleurs, la coopération internationale s'est également renforcée dans le cadre des *Crisis Management Groups* (CMG), qui existent pour toutes les banques d'importance systémique mondiale.

Toutes les propositions se fondent sur la certitude que les créanciers doivent participer aux pertes. Favoriser l'approche SPE avec l'association des créanciers (*bail-in*) est une tendance internationale qui se dessine clairement. La survie de la banque doit être garantie par une restructuration forcée du capital au plus haut niveau du groupe. A cet égard, on note également des efforts vers la définition d'exigences minimales quant au capital apte à couvrir les pertes. Dans ce domaine, le Royaume-Uni joue un rôle de précurseur et a déjà publié un projet de loi. Les Etats-Unis et l'UE ont également clairement exprimé leur intention de fixer des exigences en la matière. Le CSF poursuit assidûment ses travaux. Quant à la Suisse, elle a adapté la loi sur les banques et l'ordonnance sur les banques de manière à ce que tous les engagements qui ne sont pas protégés, compensables ou garantis en particulier puissent être inclus dans un *bail-in*. Les dépôts ne sont toutefois inclus dans un *bail-in* que si tous les autres engagements ne suffisent pas.

Certaines différences apparaissent également en ce qui concerne le respect de la hiérarchie des créanciers: les Etats-Unis et le Royaume-Uni prévoient certaines dérogations, contrairement à la Suisse. Il en est de même du principe de l'égalité de traitement entre créanciers d'une même classe.

2.5 Conclusion

2.5.1 Mesures

La comparaison entre les diverses mesures TBTF montre une certaine convergence entre les Etats. Les exigences internationales définies par le CBCB et le CSF sont considérées comme des références qui, en fonction des spécificités nationales, peuvent être complétées par d'autres mesures ou par des ajouts dépassant les minima internationaux.

Toutes les juridictions analysées cherchent à introduire des mesures plutôt pointues. Les mesures plus radicales débattues au plus fort de la crise de 2008 et 2009, telles les limitations de taille, les redevances fiscales incitatives ou les systèmes de séparation totale des métiers bancaires, ne sont pas prévues pour l'instant.

L'accent est davantage mis sur le renforcement de la résistance aux crises des établissements financiers et sur la préparation aux éventuelles crises à venir. La similitude des mesures est certainement due pour partie à un souci de compétitivité, mais également aux pressions internationales visant la reprise de normes internationales minimales.

Des différences plus importantes apparaissent dans la pondération des diverses mesures, comme le montre le tableau ci-dessous. La crainte que certaines juridictions ne respectent que partiellement les exigences internationales ou que leurs mesures soient moins sévères que des mesures nationales déjà décidées est de moins en moins fondée.

Comparativement, la Suisse met particulièrement l'accent sur les mesures prudentielles: ainsi, vis-à-vis des banques d'importance systémique, ses exigences en matière de fonds propres pondérés en fonction des risques sont les plus sévères. Toutefois, les pays scandinaves, par exemple, la suivent de près. Même les Etats-Unis devraient combler leur retard par rapport à la Suisse, bien que l'exacte portée des mesures ne soit pas encore connue. Si la comparaison se limite au seul CET1, la Suède se révèle plus exigeante et le Royaume-Uni se place au niveau de la Suisse. Par ailleurs, les Etats-Unis accordent une importance relativement grande

au ratio d'endettement non pondéré et dépassent à cet égard tous les autres pays. Il y a peu, le Royaume-Uni a également défini un ratio de levier supérieur à la norme internationale. L'UE ne prescrit que le minimum international, mais certains Etats membres ne s'en satisfont pas et utilisent la marge de manœuvre dont ils disposent.

En ce qui concerne les mesures organisationnelles, des différences marquées se font jour. Toutes les juridictions s'accordent pour considérer que sous une forme ou une autre, les mesures organisationnelles sont un élément indispensable. Il n'y a cependant aucune unité quant à la nature de la séparation, la définition des activités à risque et le champ d'application. La Suisse est à cet égard une exception en ce qu'elle est particulièrement attachée au principe de subsidiarité et qu'elle accorde clairement, en matière de mesures organisationnelles, la priorité à l'amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation. Tous les autres Etats s'efforcent de définir des conditions détaillées quant à la structure des banques: on définit soit les prestations nécessitant protection, soit, à l'autre extrémité du spectre, les activités à risque, en les interdisant totalement comme aux Etats-Unis ou dans l'UE, ou en exigeant leur décentralisation dans des entités séparées au sein du groupe. La taille des actes normatifs et le temps nécessaire à leur élaboration illustrent la complexité de ces définitions. L'introduction d'une séparation absolue entre les placements et les opérations de négociation ne rencontre aucun soutien.

Sur le plan international, les mesures en cas de crise sont depuis quelque temps l'objet d'une attention particulière: il s'agit de garantir une sortie ordonnée du marché ou le maintien de prestations d'importance systémique. Par ailleurs, le *bail-in*, qui oblige les créanciers à contribuer aux pertes par le biais de restructurations du capital, est une pratique de plus en plus courante. Pour améliorer les chances de succès du *bail-in*, on note dans le contexte international un renforcement de la tendance à prévoir des exigences minimales, tant quantitatives que qualitatives, quant au capital apte à absorber les pertes.

Figure 11:

Réglementations TBTF sur le plan international

	 Suisse	 UE	 GB	 USA	
Capital	Ratio de levier (pour les grandes banques) ¹	4,56 %² du capital total (ou 24 % des exigences RWA) - Décidé	3,0 % <i>tier 1</i> - Phase d'observation jusqu'en 2017 – Mise en œuvre non encore décidée	3,35 % – 4,95 % (0,75 % <i>tier 1</i>, le solde CET1) - Décidé	5 % (groupe) ou 6 % <i>tier 1</i> (établissement individuel avec dépôts) pour les G-SIB - Décidé
	Exigences en matière de capital pondéré en fonction des risques	- Exigences totales 19 %² (jusqu'à 6 % d'instruments de <i>bail-in</i>) - CET1: 10,0 % - Décidé	- Exigences totales: 11,5 % – 15,5 % - CET1: 8 % – 12 % - Décidé	- Exigences totales: 19 % (y c. instruments de <i>bail-in</i>) - CET1: 11 % (entité <i>ring-fence</i>) - Décidé	- Exigences totales: min. 10,5 %³ (sans supplément CSF: 1 – 2,5 %) - CET1: 7 % (sans supplément CSF: 1 – 2,5 %) - Décidé (sauf supplément CSF⁴)
Liquidité	Ratio de liquidité à court terme (LCR)	- LCR Bâle III - Décidé (100 % à partir de 2015)	- LCR Bâle III - Décidé (100 % à partir de 2015-2018)	- LCR Bâle III - Décidé (100 % à partir de 2018)	- LCR Bâle III - Décidé (100 % à partir de 2017)
Répartition des risques	- Contrepartie: max. 25 % des fonds propres (CET1 + CoCo à seuil élevé) - Décidé	← - Engagement vis-à-vis d'un autre établissement financier: max. 25 % du capital total («engagements totaux» vis-à-vis d'établissements financiers: 200 %) - Proposition (pas encore d'acceptation formelle de la directive) →		- Engagement vis-à-vis de la contrepartie: max. 10 % du capital total (actifs > 500 milliards USD) - Décidé	
Mesures organisationnelles	- Pas de prescriptions organisationnelles directes (subsidairement exigences de la FINMA) - Preuve par le plan d'urgence du maintien autonome des fonctions d'importance systémique (séparabilité) - Décidé	← - Proposition de la Commission: dissociation, en termes de droits de propriété, des opérations de négociation pour compte propre et décentralisation des activités à risque dans des entités commerciales séparées (mesures ordonnées par l'autorité de surveillance) - Proposition - Allemagne et France: dissociation fonctionnelle entre opérations de négociation et affaires avec la clientèle - Décidé →	- Ring-fence (dissociation fonctionnelle) des prestations importantes pour l'économie. Interdiction des opérations pour compte propre pour les entités <i>ring-fence</i> - Décidé	- Règle Volcker: dissociation, en termes de droits de propriété, des opérations de négociation pour compte propre et des activités à risque par rapport au capital-risque/PE et aux fonds spéculatifs - Exigence d'un groupe intermédiaire pour les grandes banques étrangères - Décidé	
Mesures en cas de crise	Plans d'assainissement et de liquidation	← - Plans d'assainissement de droit privé et plans de liquidation de droit public - Banques d'importance systémique seules - Rabais sur fonds propres si amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation - Stratégie SPE →	Développement des plans d'assainissement et de liquidation déjà décidé		
	Instruments de <i>bail-in</i> ⁵	- Coco à seuil bas: 1 – 6 % RWA² - Pas encore de proposition pour l'élaboration d'un concept TLAC/GLAC	← - Plans d'assainissement et de liquidation conformément à la Directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement - Concerner les banques avec actifs > 50 milliards EUR - Fonds de résolution - Stratégie SPE →	- Plans de liquidation pour banques avec actifs > 50 milliards USD - Plans d'assainissement dans le cadre de la planification annuelle des capitaux et du test de résistance - Stratégie SPE	
Réglementation du marché OTC	- Réglementation envisagée dans le cadre de la LIMF - Planifié	← - EMIR - Décidé →		- Annonce publique des exigences minimales - Non encore mis en œuvre	
				- Dodd-Frank - Décidé	

1 En février 2014, le Comité de Bâle a présenté une version révisée du ratio de levier Bâle III. Des adaptations à cette version manquent encore dans toutes les juridictions.

2 Pour les deux grandes banques suisses, on table actuellement sur une composante progressive d'env. 4,5 % des RWA et, partant, sur des exigences en capital de 17,5 % des RWA et sur un ratio de levier d'env. 4 %.

3 Collins Amendment: double calcul des risques, selon des modèles internes et selon l'approche standard; le ratio le plus faible est déterminant. Devrait tendanciellement augmenter les exigences de fonds propres.

4 Les Etats-Unis dépasseront les normes internationales minimales pour le supplément frappant les G-SIB au titre de leur importance systémique. Les chiffres exacts seront définis dans les mois à venir (cf. gouverneur de la Fed Daniel Tarullo, 9 septembre 2014).

5 Une norme internationale pour la Total Loss Absorbing Capacity (TLAC) est en voie d'élaboration sous la direction du CSF. Outre le capital réglementaire, la TLAC inclut des instruments de bail-in qui créent un substrat de responsabilité en cas d'assainissement. Les orientations seront rendues publiques en novembre 2014.

Source: FINMA

2.5.2 Etat d'avancement de la mise en œuvre

Comme pour l'aménagement des diverses mesures, des différences apparaissent au niveau de la mise en œuvre. L'introduction progressive de Bâle III est le point de référence. Une étude comparative du CBCB montre que la Suisse a quasiment mis en œuvre toutes les mesures, en général plus rapidement que tous les autres pays³⁷. En ce qui concerne les instruments de gestion des crises, et par rapport aux *Key Attributes*, certaines adaptations restent encore nécessaires; par ailleurs, tant en Suisse que sur le plan international, il manque encore des exigences uniformes en matière de capital apte à absorber les pertes.

En comparaison internationale, le Royaume-Uni avance à grands pas pour certaines mesures prudentielles. Il dispose également d'un projet de loi comportant des exigences minimales quant au capital apte à absorber les pertes. Toutefois, la rapidité de la mise en œuvre dépend du rythme du processus réglementaire de l'UE.

On constate également que l'UE affiche un certain retard dans la mise en œuvre des mesures TBTF. Les Etats-Unis n'ont pas non plus arrêté définitivement toutes les mesures. En se fondant sur l'état d'avancement des travaux et sur les déclarations publiques des décideurs, on peut néanmoins s'attendre à un achèvement des travaux en cours avant la fin de 2014. Ces derniers portent sur le supplément en fonction de l'importance systémique, le supplément du ratio de levier (*leverage surcharge*), les exigences minimales en matière de capital apte à absorber les pertes et les mesures visant à réduire les engagements lors du refinancement à court terme.

Grâce à la mise en œuvre progressive de Bâle III, les exigences se rapprocheront sur le plan international.

3 Evaluation du régime TBTF suisse

Dans le présent chapitre, on évaluera le régime TBTF suisse en tenant compte d'une part des critères définis au chapitre 1 et d'autre part de l'évolution du contexte international, sous l'angle des travaux des institutions de normalisation et par rapport à d'autres Etats de domicile des G-SIB. L'analyse se limite aux éléments déjà introduits dans la réglementation TBTF suisse. La première partie est consacrée à l'examen des mesures TBTF suisses sur la base des critères qualitatifs. On complétera cette approche plutôt théorique par un test pratique lors duquel on examinera les effets de la mesure. Dans la deuxième partie, on comparera sommairement le régime TBTF suisse aux évolutions aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et dans l'UE. On se reportera au chapitre 2 pour une comparaison détaillée. La troisième partie présente une synthèse et une appréciation du régime TBTF suisse; elle porte également sur des recommandations du Fonds monétaire international (FMI).

3.1 Evaluation du régime TBTF suisse sous l'angle des critères

3.1.1 Mesures prudentielles

3.1.1.1 Efficacité / limitation des risques

Les mesures en matière de fonds propres, de liquidité et de répartition des risques renforcent la capacité de résistance des établissements suisses d'importance systémique. Des exigences prudentielles sévères réduisent la probabilité de voir une banque d'importance systémique confrontée à de graves difficultés financières et devienne un danger pour la stabilité du système et les contribuables. Les fonds propres doivent être en mesure de couvrir les pertes. Plus les fonds propres comportent de capital apte à absorber les pertes, plus la probabilité d'une insolvabilité d'un établissement se réduit. Cela vaut en particulier pour le capital de la

³⁷ http://www.bis.org/publ/bcbs260_fr.pdf.

meilleure qualité (CET1). Sur un marché tendu, un taux de liquidité suffisant permet de disposer d'assez d'actifs liquides pour couvrir les engagements. Enfin, la limitation des gros risques mène à une désimbrication des établissements, comparable à un pion de blocage au jeu de dominos.

Les mesures prudentielles contribuent de manière décisive à la limitation des risques dans le système financier. De plus, de sévères exigences prudentielles favorisent la confiance de la clientèle et du marché dans la stabilité financière de l'établissement. Elles ont également des effets dissuadant les entreprises à devenir d'importance systémique. Il n'est dès lors guère étonnant que les institutions internationales de normalisation aient, après la crise, lancé les premières réformes dans ce domaine précisément, et que la Suisse ait joué un rôle de pionnier en raison de ses propres expériences douloureuses.

Les mesures prudentielles de la législation TBTF suisse et les règles de Bâle III limitent le risque de voir le contribuable à nouveau sollicité pour le sauvetage de banques d'importance systémique, car elles renforcent la capacité des établissements à couvrir leurs pertes. On tient mieux compte du principe de causalité en ce que les coûts des mesures prudentielles requises par l'importance systémique sont de plus en plus supportés par les établissements eux-mêmes, bien qu'une partie des coûts soit répercutée sur les clients. Le problème de l'aléa moral (*moral hazard*) devrait également s'atténuer du fait que le substrat de responsabilité des bailleurs de fonds propres augmente, ce qui rend les entreprises plus prudentes dans leur prise de risques. Les mesures prudentielles peuvent également entraîner des simplifications dans la mesure où des activités risquées et complexes deviendront moins attrayantes. Elles peuvent encore limiter la concentration du marché: d'une part, la composante progressive de la réglementation suisse en matière de fonds propres constitue une incitation directe à la réduction des parts de marché pour les services d'importance systémique, et d'autre part, le renforcement du principe de causalité a pour effet de réduire les subventions indirectes aux établissements d'importance systémique.

3.1.1.2 Efficience / impact sur l'intermédiation financière

Les mesures prudentielles sont compatibles avec un système réglementaire simple fondé sur des principes. Des mesures prudentielles plus sévères provoquent une internalisation des coûts. Les coûts de financement des établissements TBTF sont subventionnés par la garantie implicite de l'Etat et sont par conséquent trop faibles. Les exigences prudentielles plus sévères ont déjà réduit en partie ces subventions et déploieront encore davantage d'effets à l'avenir. De plus, le marché a fourni sans problèmes aux deux grandes banques les fonds propres supplémentaires et le capital convertible nécessaires, à des conditions adéquates: la réduction du bilan et des actifs pondérés en fonction des risques, de même que le développement de nouveaux marchés pour les obligations convertibles ont favorisé cet état de fait.

Durant les discussions sur la conception définitive des mesures prudentielles, on a craint que des exigences trop sévères aient des répercussions négatives sur l'approvisionnement en crédits et l'offre de services financiers. Comme on pouvait s'y attendre, ces craintes se sont révélées sans fondement³⁸. Empiriquement, on n'a pu prouver aucun effet négatif pour l'économie³⁹: les banques restent en mesure d'assumer leurs tâches économiques essentielles d'approvisionnement en crédits et de transformation des échéances. Cette évolution a été favorisée par l'introduction progressive des nouvelles prescriptions a favorisé.

3.1.1.3 Meilleures pratiques internationales

Le relèvement des exigences prudentielles pour les établissements financiers d'importance systémique (et pour les autres établissements) a été la priorité des efforts de réforme sur le

³⁸ Cf. également l'Analyse d'impact de la réglementation relative à la modification de la loi sur les banques (too big to fail) de 2011 (<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02267/index.html?lang=fr>).

³⁹ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010): «An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements».

plan international (cf. au ch. 2.2.1.1 les considérations relatives à Bâle III et au supplément du CSF au titre de l'importance systémique). Comme exposé en détail ailleurs, toutes les juridictions importantes respectent les exigences internationales minimales et les ont même relevées dans certains domaines.

En matière de mesures prudentielles, la Suisse a joué un rôle de pionnier, tant du point de vue du calendrier qu'en ce qui concerne le niveau des exigences. Entre-temps, les différences se sont estompées, et les exigences des autres juridictions se sont rapprochées de celles de la Suisse. Les établissements suisses ne subissent par conséquent aucun désavantage concurrentiel significatif. On retiendra de plus qu'en matière de mesures organisationnelles, les G-SIB suisses peuvent bénéficier de certains avantages par rapport à leurs concurrents si ceux-ci sont domiciliés dans une juridiction qui prescrit de strictes mesures organisationnelles. Toutefois, les entités étrangères des banques suisses sont également soumises aux réglementations nationales (par ex. aux Etats-Unis).

Du point de vue de la protection du système, il est pleinement justifié que les établissements d'importance systémique soient soumis à des exigences plus sévères que les établissements de moindre importance.

3.1.1.4 Résultats concrets

La Suisse a développé un système innovant en matière de fonds propres, qui incite les banques concernées à réduire leur bilan et leurs parts de marché pour les services d'importance systémique, de même qu'à améliorer leur capacité globale d'assainissement et de liquidation. Les mesures prises ont déjà déployé de premiers effets en ce que les banques ont adapté leur modèle d'affaires et réduit leur bilan.

On notera toutefois que la dotation en capital et, partant, la résistance des banques aux crises restent en deçà de ce que les travaux de la commission d'experts TBTF laissaient espérer. Cette divergence est principalement due aux trois raisons évoquées ci-après.

Premièrement, contrairement aux hypothèses de la commission d'experts, le ratio effectivement imposé aux banques ne se situera pas à 19 %, mais plutôt autour de 17,5 %⁴⁰, suite à la réduction du bilan et à une diminution subséquente de la composante progressive. Actuellement, l'exigence de capital pondéré en fonction des risques avant l'octroi de rabais éventuels est de 16,7 % pour Credit Suisse, et UBS s'attend à ce que les exigences à son égard soient de 17,5 % pour 2019⁴¹. Il faudra aussi tenir compte des éventuels rabais sur la composante progressive, que la FINMA est habilitée à accorder si la capacité globale d'assainissement et de liquidation dépasse le minimum légal requis. En cas d'urgence, ces établissements disposeront de moins de capital pour un assainissement ou une liquidation.

En chiffres absolus, la résistance des banques aux crises sera par conséquent nettement moindre que ce que prévoyait la commission d'experts. Cette dernière tablait en effet sur des actifs pondérés en fonction des risques (*risk-weighted assets*, RWA) de quelque 400 milliards de francs par banque, ce qui, au regard d'un ratio de capital exigé de 19 %, représentait 76 milliards de francs. Des RWA de 200 à 250 milliards de francs par banque et un ratio exigé de 17 % donneraient un capital cible de 34 à 43 milliards de francs, et d'éventuels rabais réduiraient encore ces montants. Lors de l'élaboration de la législation TBTF, on a retenu un capital global de quelque 75 milliards de francs par grande banque. Cette évolution tient toutefois compte des moindres risques que présentent les banques d'importance systémique pour la Suisse suite à la réduction de leur bilan et de leurs actifs pondérés en fonction des risques. On peut néanmoins se demander si un écart aussi important de la dotation absolue en capital se justifie au regard de la taille actuelle et des profils de risques des grandes banques.

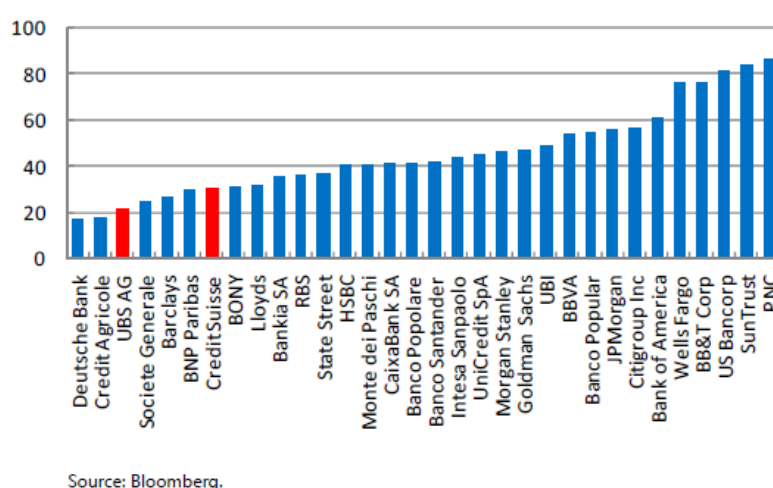
⁴⁰ Cf. communiqué de la FINMA du 7 mai 2014 <http://www.finma.ch/f/aktuell/pages/mm-finma-informiert-ueber-tbtf-verfuegungen-20140507.aspx>.

⁴¹ Pour ce qui est des grandes banques d'importance non systémique en Suisse (groupe 2), le ratio exigé de capital pondéré en fonction des risques est de 13,6 à 14,4 %.

Deuxièmement, les meilleurs ratios de capital résultent pour l'essentiel de la liquidation de positions à risques et de la réduction du bilan. La qualité du capital a été améliorée par la création d'une composante dure et le capital complémentaire au sens de Bâle II a été transformé en obligations convertibles et en emprunts assortis d'un abandon de créances, afin de répondre dans les délais aux exigences TBTF qui s'appliqueront intégralement à partir de 2019. Actuellement, les deux grandes banques disposent chacune d'un capital total de 42 à 43 milliards de francs. Les deux établissements ont émis d'importantes quantités de CoCo et d'emprunts *write-down* à seuil de déclenchement bas ou élevé. Le remboursement, le rachat et l'amortissement d'instruments de capital qui ne sont plus éligibles neutralisent dans une certaine mesure la constitution de capital, mais permettent en fin de compte d'améliorer la qualité de ce capital. En comparaison avec les dotations de capital d'avant la crise, cette qualité s'est notablement améliorée. Des RWA plus modestes ont dispensé les banques d'une constitution forcée de capital.

Le total de bilan des banques a toutefois moins reculé que les positions à risque correspondantes. Selon que l'on considère les ratios pondérés en fonction des risques ou le ratio de levier, on obtient une image différenciée de la résistance des grandes banques aux crises. Les deux grandes banques affichent par exemple un ratio de levier *tier 1* de 3 à 4 %, qui répond à la norme internationale minimale mais se situe nettement en retrait d'autres banques suisses⁴². Le FMI juge que le ratio RWA / total des actifs de ces deux G-SIB est l'un des plus faibles.

Figure 12: Suisse, ratio RWA / total des actifs (état: septembre 2013)



On peut donc avoir certains doutes quant à la juste appréciation de la résistance des deux grandes banques aux crises sur la base des exigences en fonds propres pondérés en fonction des risques. A cet égard, la FINMA examine actuellement, avec l'aide de la Banque nationale, si et dans quelle mesure les RWA fondés sur les modèles internes des banques se distinguent des RWA indépendants de ces modèles et fondés sur l'approche standard.

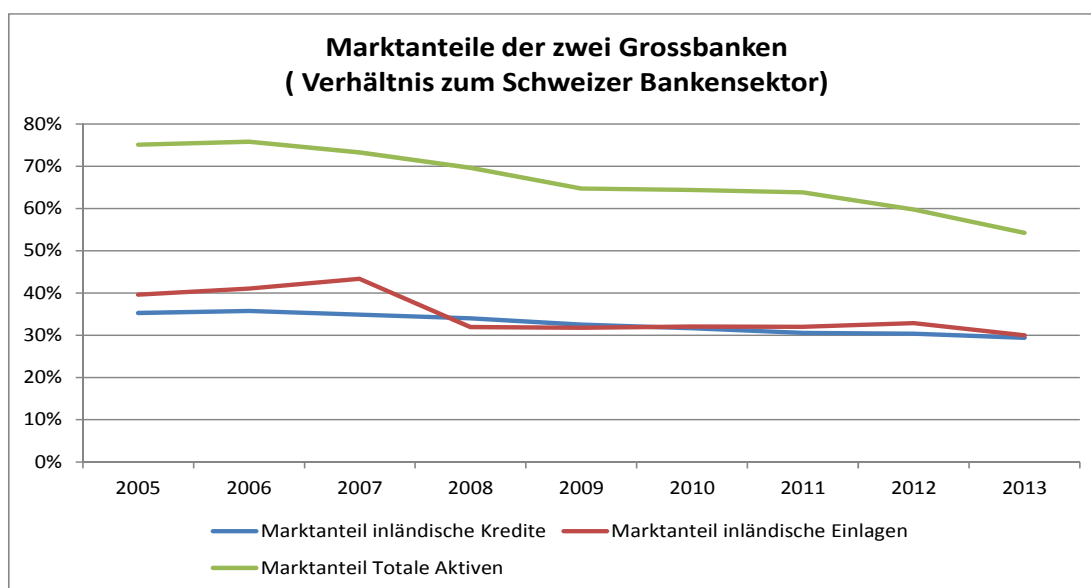
Troisièmement, la législation TBTF suisse prévoit que des assouplissements peuvent être accordés aux banques au niveau des établissements individuels lorsque les exigences à l'échelon de l'établissement individuel conduisent à élever le niveau d'exigences à l'échelon du groupe financier (art. 125 OFR). On veut par là compenser des doubles charges générées par les exigences prudentielles au niveau des établissements individuels. Les transactions internes au groupe sont également soumises aux exigences réglementaires et doivent être couvertes en conséquence par le capital. Cette disposition a pour effet que le ratio RWA le plus faible (14 %) est exigé au niveau des établissements individuels. Toutefois, même ce ratio minimal n'est atteint que par l'octroi d'assouplissements réglementaires supplémentaires, sans lesquels le ratio ne dépasserait même pas 14 %. Si l'on considère que, par exemple, un établissement individuel suisse couvre les fonctions d'importance systémique que sont les

⁴² Les banques axées sur les activités nationales affichent en moyenne pondérée un ratio de levier *tier 1* de quelque 7 %.

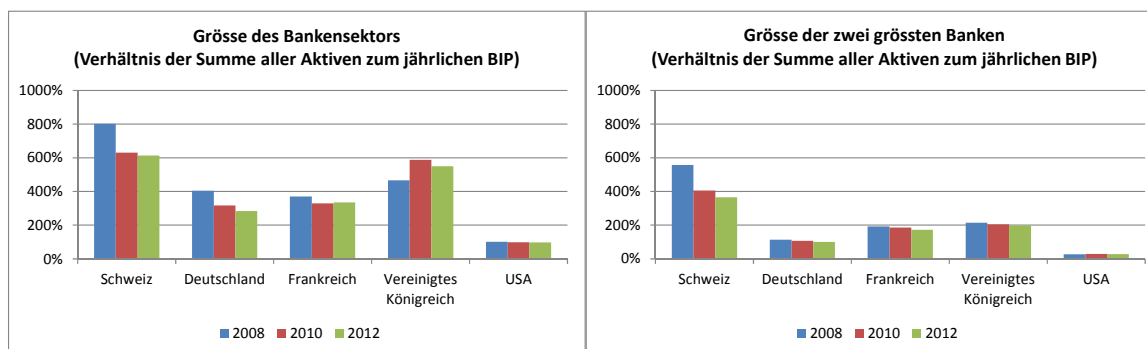
opérations de dépôt et de crédit sur le plan national, la dotation en capital semble faible. Cette situation est encore aggravée par le fait que les G-SIB suisses encourent toujours des risques considérables de leurs succursales et filiales étrangères au niveau des établissements individuels, et pour lesquels des fonds propres doivent, dans une certaine mesure, être réservés à l'étranger. Ces prescriptions locales sont récemment devenues plus sévères, de sorte que cet aspect a gagné en importance: le durcissement des prescriptions locales étrangères entraîne automatiquement une diminution de la dotation en fonds propres des établissements individuels suisses. Toutefois, les effets en question sont pris en compte en relation avec l'art. 125 OFR: les deux grandes banques ont en effet décentralisé leurs fonctions d'importance systémique dans des entités séparées qui ne peuvent bénéficier d'aucun assouplissement au sens de l'art. 125 OFR.

En revanche, l'approche suisse a eu une conséquence positive en ce que les banques ont réduit leur total de bilan en raison de l'effet dissuasif lié à la composante progressive. D'autres raisons peuvent être les incitations globalement modifiées par les nouvelles réglementations TBTF et Bâle III, de même que le contexte économique moins favorable à la banque d'investissement. Les actifs des grandes banques se sont fortement contractés, principalement durant la crise financière, et continuent de se réduire depuis 2010, quoique dans une moindre mesure. Les parts de marché des dépôts et des crédits domestiques ont évolué de façon moins marquée et n'ont que légèrement reculé. Tant la part du secteur bancaire dans le PIB que la concentration du marché restent importantes en comparaison internationale.

Figure 13, 14 et 15:



Source: BNS



Sources: Datastream, BCE, SNL

3.1.1.5 Conclusions concernant les mesures prudentielles

Les mesures prudentielles améliorent la résistance des banques d'importance systémique aux crises et contribuent donc de manière décisive à la réduction des risques dans le système financier. Elles agissent comme un bouclier prévenant les instabilités du secteur financier et constituent un pilier important du régime TBTF suisse. Un des éléments clés des mesures prudentielles est le mécanisme incitatif visant à réduire le risque pour l'économie.

On constate toutefois certaines divergences par rapport aux attentes initiales. En premier lieu, il faut s'attendre à ce que la composante progressive des grandes banques se situe en deçà des 6 % prévus à l'origine, ce qui réduit également le ratio total de capital. De plus, il manque un substrat de responsabilité en cas de crise. Par ailleurs, on s'est basé, pour définir les exigences initiales, sur une banque d'une certaine taille, ce qui dans l'absolu a finalement mené à une dotation en capital réduite de près de moitié par rapport aux prévisions de la commission d'experts.

Deuxièmement, le total de bilan des banques a moins reculé que les positions à risque correspondantes. En comparaison internationale, les deux G-SIB suisses affichent un faible ratio RWA / total des actifs. On peut dès lors se poser quelques questions sur la résistance des deux grandes banques aux crises sur la base des exigences de fonds propres liées aux RWA.

Troisièmement, le système suisse prévoit un assouplissement des exigences de fonds propres vis-à-vis des établissements individuels pour éviter une surcapitalisation au niveau du groupe. Si l'on tient compte du fait que, par exemple, un établissement individuel suisse couvre les fonctions d'importance systémique que sont les opérations de dépôt et de crédit sur le plan national, sa dotation en capital semble faible. Ce problème sera atténué par la mise en œuvre de la décentralisation annoncée des fonctions d'importance systémique dans des entités séparées, car la nouvelle entité juridique suisse ne pourra bénéficier d'aucun assouplissement au titre de l'art. 125 OFR. La capitalisation des entités dépassera par conséquent l'exigence minimale de 14 %. Contrairement à l'ancienne structure, les fonctions d'importance systémique ne seront plus assumées à moyen terme par des banques comparativement moins capitalisées.

En fin de compte, la difficulté est de définir la portée des mesures prudentielles, surtout si l'on considère le faible niveau que connaissait le domaine avant les derniers durcissements des mesures prudentielles. L'endettement des banques auprès de tiers a constamment augmenté durant ces dernières années, avec les conséquences négatives qui en ont résulté durant la crise des années 2008 et 2009.

3.1.2 Mesures organisationnelles

3.1.2.1 Efficacité / limitation des risques

Les mesures organisationnelles prévues dans le régime TBTF suisse doivent en premier lieu garantir le maintien des fonctions d'importance systémique en cas de menace d'insolvabilité, et en second lieu améliorer la capacité globale de liquidation. L'accent est dès lors mis sur l'atténuation des conséquences dommageables. Les risques au sein du système ne sont pas directement réduits par une moindre probabilité d'insolvabilité, comme dans le cas des mesures prudentielles: les mesures organisationnelles visent au contraire à limiter le préjudice en assurant le maintien des fonctions d'importance systémique et la liquidation ordonnée des autres activités bancaires. On limite ainsi le risque que l'Etat soit appelé à sauver un établissement devenu insolvable.

Dans les mesures organisationnelles, il convient de distinguer trois volets:

Plan d'urgence: les banques doivent prouver qu'en cas de faillite, elles sont à même de maintenir les fonctions d'importance systémique. Cette preuve est apportée dans le cadre d'un plan d'urgence examiné par la FINMA. Si la banque n'est pas en mesure de combler dans un

délai utile les lacunes constatées par la FINMA, cette dernière peut ordonner des mesures organisationnelles subsidiaires.

RRP (Recovery and Resolution Plan): les banques d'importance systémique doivent élaborer un plan de stabilisation (*recovery plan*). Quant à la FINMA, elle établit un plan de liquidation (*resolution plan*) dans lequel elle précise le déroulement d'un assainissement ou d'une liquidation qu'elle serait appelée à ordonner (avec le maintien des fonctions d'importance systémique).

Amélioration de la capacité globale de liquidation: lorsqu'une banque d'importance systémique améliore, en Suisse et à l'étranger, sa capacité d'assainissement et de liquidation au-delà des exigences légales minimales, la FINMA peut consentir un rabais en matière de fonds propres. Elle tient compte pour ce faire de l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures. La FINMA peut ainsi prévoir des incitations. Les mesures visant à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation peuvent notamment prendre la forme de décentralisations structurelles, financières et opérationnelles⁴³.

Par ailleurs, les mesures organisationnelles doivent limiter la complexité des établissements et leur imbrication dans le système financier. Grâce à elles, la faillite (ordonnée) d'un établissement d'importance systémique doit redevenir une option crédible. L'aléa moral que présentent les établissements TBTF s'en trouve ainsi atténué. En revanche, les mesures organisationnelles n'ont pas d'impact direct sur le critère de la concentration du marché.

L'approche suisse ne prescrit aucune mesure organisationnelle directe, à l'exception du plan d'urgence en cas d'événement grave. Pour cette raison, l'applicabilité de ce plan revêt une importance particulière. Les grandes banques ont soumis leurs plans d'urgence à la FINMA, mais ceux-ci ne sont pas encore applicables: il s'agit de plans *ex post* qui ne sont pas encore mis en œuvre et ne garantissent pas en l'état le maintien des fonctions d'importance systémique en cas de crise. C'est pourquoi il est pour l'heure impossible d'évaluer leur efficacité. Les travaux relatifs aux plans globaux d'assainissement et de liquidation ont également progressé: dans l'ensemble, la réglementation a déjà engendré de premières mesures organisationnelles qui ont influé positivement sur la capacité d'assainissement et de liquidation.

3.1.2.2 Efficience / impact sur l'intermédiation financière

Les mesures organisationnelles du régime TBTF suisse sont compatibles avec un système réglementaire aussi simple que possible. La Suisse reste fidèle à sa philosophie en matière de réglementation des marchés financiers et renonce à des prescriptions exhaustives et détaillées.

Contrairement à la tendance observée au niveau international, les mesures de la Suisse ne prévoient aucune atteinte à la liberté économique. Le principe de subsidiarité y est particulièrement mis en évidence. Il appartient en premier lieu aux banques de décider des mesures organisationnelles qu'elles entendent appliquer pour répondre à l'objectif du maintien des fonctions d'importance systémique. Cette caractéristique permet notamment de tenir compte des divers modèles d'affaires des banques d'importance systémique.

Les mesures organisationnelles n'ont aucune incidence sur la contribution des banques à l'économie ou sur l'innovation en matière financière, car la Suisse renonce à limiter ou interdire certaines activités. Les banques conservent la possibilité de mener des opérations risquées. Toutefois, si ces risques se réalisaient et mettaient en péril la stabilité financière de l'établissement, les fonctions d'importance systémique devraient être maintenues.

3.1.2.3 Meilleures pratiques internationales

Il n'existe aucune norme internationale en matière de mesures organisationnelles, et les règles divergent fortement d'un pays à l'autre. On ne dispose par conséquent d'aucune grandeur de

⁴³ Art. 22b OB.

référence susceptible de déterminer leur compatibilité. Il est certain qu'en comparaison internationale, la Suisse s'est dotée d'un système libéral et subsidiaire. D'autres Etats sont bien plus directifs et interviennent directement au niveau des structures et des modèles d'affaires des banques.

En collaboration avec la FINMA, les deux banques suisses d'importance systémique ont établi des plans de stabilisation et de liquidation, comme le prévoit l'ordonnance sur les banques. Ces plans répondent aux exigences du Conseil de stabilité financière. Ils sont également régulièrement discutés avec des autorités de surveillance étrangères dans le cadre des *Crisis Management Colleges* convoqués par la FINMA.

Les mesures organisationnelles de la législation TBTF suisse ne désavantagent nullement les établissements suisses en matière de compétitivité internationale, car elles ne touchent pas directement les modèles d'affaires. Au contraire, ils peuvent bénéficier de certains avantages par rapport à leurs concurrents lorsque ces derniers sont domiciliés dans des juridictions qui prescrivent de sévères mesures organisationnelles. Le CSF tente actuellement d'établir si les mesures prises par d'autres pays ont des effets indésirables sur les marchés financiers internationaux. Cela n'est toutefois pas déterminant pour l'analyse du régime TBTF suisse dans la mesure où le maintien des fonctions d'importance systémique est garanti.

3.1.2.4 Résultats concrets

Les systèmes actuels de maintien des fonctions d'importance systémique se fondent sur une solution *ex post*. En cas d'urgence, les plans doivent par conséquent être mis en œuvre dans les plus brefs délais et sans avoir été testés. Une amélioration durable pourrait résulter d'une séparation *ex ante* des opérations en Suisse, que les deux grandes banques ont commencé à mettre sur pied mais qui ne s'achèvera qu'en 2015 et 2016. Au-delà de ces annonces, les plans d'urgence n'ont encore guère contribué à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation.

3.1.2.5 Conclusions concernant les mesures organisationnelles

Les mesures organisationnelles du régime TBTF suisse visent le maintien des fonctions d'importance systémique et la liquidation ordonnée des autres secteurs de la banque. Elles entraînent une diminution voulue de la complexité et de l'imbrication des établissements. Elles ne réduisent pas la probabilité d'une crise, mais ses effets, d'où un risque moindre pour le contribuable.

L'approche suisse surpasse celles des autres pays sous l'angle de la subsidiarité et de la simplicité. La Suisse renonce à des textes normatifs volumineux⁴⁴ qui ajouteraient encore à la complexité de la matière, et résiste à la tentation de vouloir séparer les activités à haut risque des activités moins risquées. D'ailleurs, l'interdiction de certaines activités mènerait vraisemblablement à leur délocalisation dans des domaines moins réglementés et surveillés.

En ce qui concerne les plans d'urgence en Suisse, la FINMA peut ordonner des mesures subsidiaires. Un système d'incitation sous la forme de rabais en matière de fonds propres vise à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation: il s'applique lorsque les mesures sont mises en œuvre.

3.1.3 Mesures en cas de crise

3.1.3.1 Efficacité / limitation des risques

Les mesures en cas de crise ont pour objectif de limiter les effets dommageables d'une menace d'insolvabilité d'un établissement d'importance systémique et se fondent sur des plans généraux d'assainissement et de liquidation. Le modèle qui s'est imposé dans le débat international est celui du renflouement interne (*bail-in*), autrement dit de la conversion de fonds

⁴⁴ Les dispositions d'exécution de la règle Volcker s'étendent sur plus de mille pages.

de tiers en fonds propres. Les créanciers de la banque (à l'exception des déposants protégés) sont en l'occurrence contraints de participer aux pertes de l'établissement. Le but du renflouement interne mis en œuvre de façon centralisée est d'assurer provisoirement – ou durablement, moyennant certaines mesures de restructuration – la continuité du groupe bancaire sur une base de fonds propres assainie. La structure du groupe reste intacte, ce qui permet à l'autorité de surveillance de procéder à une restructuration et/ou à une liquidation ordonnée. Les activités opérationnelles peuvent ainsi se poursuivre sans interruption et la continuité des fonctions critiques pour l'économie est garantie. Il faut que l'établissement concerné puisse, en dernier recours, sortir du marché de façon ordonnée et sans conséquences systémiques.

Compte tenu de la structure de groupe des deux grandes banques suisses (maison mère gérant le financement du groupe), la stratégie de mise en œuvre centralisée (*Single Point of Entry*, SPE) paraît être une approche efficace, même si ses effets concrets sont encore incertains, pour deux raisons: premièrement, la coopération internationale dans ce domaine n'est pas encore établie – la Suisse n'est pas un cas particulier – et, deuxièmement, l'actuelle structure des engagements des deux grandes banques fait qu'un renflouement interne présenterait des risques à la fois juridiques et de mise en œuvre.

La sécurité et l'applicabilité du droit jouent toujours un rôle décisif dans la maîtrise d'une crise. Elles seules peuvent garantir que les plans d'assainissement et de liquidation auront les effets escomptés dans la pratique et rempliront leur fonction. Or, en ce qui concerne la panoplie des mesures légales en cas de crise, de récentes enquêtes internationales⁴⁵ ont mis en évidence certaines faiblesses du dispositif suisse. La réduction de créance n'est par exemple pas expressément prévue par la loi, même lorsqu'un assainissement est inévitable. De plus, selon la loi sur les banques (LB), un renflouement interne n'est possible qu'à titre de mesure ultime. Une certaine tension existe donc entre, d'un côté, le droit en vigueur et, de l'autre, la stratégie d'assainissement et de liquidation privilégiée par la FINMA ainsi que les développements internationaux.

Les mesures en cas de crise doivent notamment protéger la collectivité contre les risques financiers. A cet effet, elles mettent l'accent sur le principe de causalité, en ceci que les pertes doivent être supportées par les créanciers de l'établissement financier défaillant et non par les contribuables, comme ce fut le cas lors de la dernière crise financière. Les mesures contribuent ainsi à réduire le caractère de subvention de la garantie implicite de l'Etat et à rétablir le régime de marché.

La planification de la liquidation permet en outre de faire la transparence sur les interactions entre processus opérationnels internes et d'en examiner l'opportunité, ce qui peut conduire à réduire la complexité organisationnelle de l'établissement.

Les mesures en cas de crise réduisent également les risques de façon indirecte. Etant donné en effet qu'ils doivent répondre d'une éventuelle insolvabilité, les créanciers, en particulier les actionnaires et les détenteurs de *CoCo*, ainsi qu'en cas de renflouement interne les détenteurs d'obligations requalifiables (*bail-in bonds*), devraient tendre à privilégier des stratégies moins risquées. La perspective d'une participation aux pertes aura ainsi un effet préventif. De plus, une menace de faillite plausible est de nature à largement atténuer la problématique de l'aléa moral. Les mesures en cas de crise n'ont pas d'influence directe sur la concentration du marché.

3.1.3.2 Efficience / impact sur l'intermédiation financière

Les mesures en cas de crise n'ont pas d'influence sur l'offre de crédit, ni sur l'intermédiation financière. Elles pourraient néanmoins se traduire, en raison de l'internalisation des coûts de faillite, par une augmentation du coût des capitaux de tiers pour les établissements financiers, du fait que les créanciers vont exiger un rendement plus élevé en contrepartie de leur risque

⁴⁵ *Key Attributes Pilot Assessment* du CSF et Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) du FMI

de perte. Cet effet est au demeurant souhaitable, dans l'intérêt non seulement d'une répartition des coûts conforme au principe de causalité, mais également de la protection de la stabilité financière et des contribuables.

Les mesures en cas de crise respectent le principe de subsidiarité. La priorité va à la stabilisation de la banque, la puissance publique n'intervenant qu'à titre subsidiaire.

3.1.3.3 Meilleures pratiques internationales

Les mesures en cas de crise prévues par la Suisse sont conformes aux développements internationaux. Le renforcement des régimes d'insolvabilité des banques et les compétences accrues des autorités de surveillance qui en découlent sont une réalité dans toutes les juridictions. La participation forcée des créanciers aux pertes s'est imposée à l'étranger également, de sorte qu'il n'y a pas de distorsion de la concurrence. Les mesures suisses sont compatibles à l'échelle internationale.

Les instances internationales travaillent à un nouvel ensemble de mesures: lors du sommet du G20, qui s'est tenu les 15 et 16 novembre 2014 à Brisbane, le CSF a publié une proposition concernant l'instrument de la TLAC, qui pourrait être utilisé pour recapitaliser la banque par renflouement interne en cas d'insolvabilité⁴⁶. La mise en œuvre de la stratégie d'assainissement et de liquidation serait ainsi assurée, puisque l'on disposerait d'un substrat de responsabilité suffisant là où il faut et sous la forme appropriée. La FINMA privilégie à cet égard une stratégie d'assainissement et de liquidation dite *Single Point of Entry* (SPE). Avec les CoCo à bas seuil de déclenchement de la composante progressive, la Suisse dispose déjà d'instruments conçus comme un tel substrat de responsabilité. Il s'agit cependant de prendre en considération la spécificité de la composante progressive. La nécessité d'adapter l'approche helvétique du point de vue quantitatif et qualitatif doit donc être examinée à la lumière de la proposition du CSF concernant la TLAC. Il y aura lieu en particulier de tenir compte de la norme internationale que le CSF entend finaliser et adopter d'ici à la fin de 2015.

3.1.3.4 Résultats concrets

Les deux grandes banques ont établi des plans de stabilisation qui ont été approuvés par la FINMA. En ce qui concerne les plans de liquidation, d'intenses discussions sont en cours entre les banques et l'autorité de surveillance. Cette dernière a publié un document de position présentant sa stratégie préférentielle d'assainissement et de liquidation, fondée sur le renflouement interne SPE. En cas de renflouement interne SPE, les investisseurs qui détiennent des parts d'emprunts de la société mère du groupe sur le marché des capitaux sont contraints de participer à l'assainissement de la banque moyennant l'abandon de tout ou partie de leurs créances ou la conversion de leurs obligations en actions. Actuellement, l'impôt anticipé tel que le connaît notre pays empêche que des emprunts sur le marché des capitaux soient émis hors de la Suisse et placés à l'international. Il s'ensuit que l'émetteur est régulièrement une unité étrangère de la banque, et les fonds levés ne peuvent être utilisés qu'à l'étranger. Or, s'agissant d'unités étrangères, la FINMA n'est pas compétente pour y ordonner un renflouement interne. L'exécution d'un renflouement interne ordonné par la FINMA en application des dispositions de la LB sur l'assainissement ne peut donc être garantie que si l'émetteur est une unité suisse de la banque.

Sur le marché des capitaux, les émissions sont habituellement conformes au droit anglo-saxon, avec for à New York ou à Londres. Sur les marchés partiels, par exemple celui des CoCo, on observe cependant aussi des émissions conformes au droit suisse, avec for en Suisse. Sur le plan international, on s'efforce de soumettre les émissions conformes à un droit étranger et avec for à l'étranger à des clauses contractuelles de renflouement interne stipulant par exemple que l'investisseur qui souscrit un emprunt d'une banque ou d'une maison mère suisse doit reconnaître la validité des dispositions sur l'assainissement inscrites dans notre législation bancaire. Le but est d'éviter toute insécurité juridique au cas où un juge étranger

⁴⁶ Cf. aussi le communiqué de presse du CSF.

serait amené à statuer sur l'applicabilité de ces dispositions ou sur la reconnaissance de mesures d'assainissement. Le respect de la hiérarchie des créanciers, l'égalité de traitement de ces derniers au sein d'une même classe et le test visant à vérifier qu'aucun créancier n'est traité moins favorablement que dans une liquidation sont autant de principes de première importance pour la sécurité du droit en cas de renflouement interne. Des risques découlent également de la difficulté de réaliser la liquidation transfrontalière d'une grande banque. Ce problème ne concerne d'ailleurs pas uniquement la Suisse et demande donc à être résolu au niveau international. Cette question présente une grande importance dans la pratique, car le problème du *too big to fail* ne sera entièrement résolu que lorsqu'il sera possible d'assurer la sortie du marché des établissements défaillants de façon ordonnée. Tant que cela ne sera pas le cas, les mesures préventives demeureront essentielles.

3.1.3.5 Conclusions concernant les mesures en cas de crise

Les mesures en cas de crise limitent efficacement les dommages et réduisent les risques. Se préparer soigneusement et en permanence à une éventuelle crise en établissant des plans d'assainissement et de liquidation permet, le cas échéant, d'anticiper les événements, tout en aidant à identifier précocement leurs possibles effets collatéraux. Du point de vue politique, la participation des créanciers aux pertes est tout à fait indiquée. De plus, une menace de faillite plausible est un bon moyen de supprimer la garantie implicite de l'Etat.

Il reste cependant quelques lacunes à combler avant que l'éventualité d'une faillite ne devienne de nouveau plausible pour les banques d'importance systémique. C'est pourquoi le CSF a publié, lors du sommet du G20 qui s'est tenu les 15 et 16 novembre 2014 à Brisbane, une proposition concernant la TLAC. Il est prévu de finaliser et d'adopter la norme internationale correspondante d'ici à la fin de 2015. Eu égard à cette nouvelle norme internationale, l'arsenal juridique suisse présente encore quelques faiblesses.

3.1.4 Conclusion

Il ressort des analyses qui précèdent que le système suisse est en théorie à même d'atteindre l'objectif d'une atténuation de la problématique du *too big to fail* et de réduire les risques encourus à la fois par le système financier et par les contribuables. Se complétant et se renforçant en partie mutuellement, les mesures prévues se situent au juste milieu entre l'atteinte à la liberté économique et la nécessaire stabilisation du système financier. L'approche suisse repose sur un train de mesures cohérentes et homogènes. Les différentes mesures sont coordonnées entre elles, comme le montre le caractère interchangeable et interactif des mesures organisationnelles, d'une part, et des exigences de fonds propres, d'autre part.

L'approche fondant l'actuel régime *too big to fail* suisse remplit tous les critères qualitatifs requis. Récemment, le FMI a lui aussi évalué ce régime positivement dans le cadre du PESF, relevant en particulier le rôle de pionnier joué par notre pays en matière de mesures prudentielles.

L'épreuve de la pratique relativise toutefois sensiblement les constats effectués sur le plan théorique. C'est ainsi que la dotation en fonds propres des deux grandes banques n'atteint pas le niveau initialement pronostiqué par la commission d'experts. De grosses incertitudes pèsent en outre sur les plans d'urgence quant à leur application. Les plans reposent en effet jusqu'ici sur des solutions *ex post*, qui présentent d'importants risques de mise en œuvre. Enfin, les mesures en cas de crise semblent elles aussi présenter un certain potentiel d'optimisation.

L'un des principaux éléments de l'approche suisse est sa composante progressive, qui joue un rôle important dans les trois dimensions (prudentielle, organisationnelle et maîtrise des crises) des mesures adoptées. Premièrement, la composante progressive est de nature à inciter les banques à réduire leur taille et leurs parts de marché en relation avec les services d'importance systémique. Deuxièmement, elle les incite à améliorer leur capacité générale de

liquidation, sur la base d'une planification d'urgence. Enfin, en cas de crise, elle garantit leur assainissement ou leur liquidation ordonnée. La composante progressive poursuit donc simultanément trois objectifs et peut se targuer d'être un modèle innovant. La théorie économique enseigne toutefois que chaque objectif doit disposer d'un instrument spécifique permettant de l'atteindre (règle de Tinbergen). Le risque existe en effet que les objectifs soient en conflit entre eux et qu'un seul et unique instrument ne permette alors pas de tous les atteindre. Dans le cas qui nous occupe, même en l'absence de conflits entre les différents objectifs, la conception de la composante progressive sur le plan quantitatif semble insuffisante pour remplir toutes les exigences.

En résumé, force est de constater que la Suisse a certes pris des mesures contribuant à atténuer la problématique du *too big to fail*, mais qu'elle est encore relativement éloignée d'une solution aboutie, dans la mesure où la mise en œuvre de ces mesures au niveau opérationnel nécessite d'être améliorée. Lorsqu'elles évaluent les deux banques suisses d'importance systémique mondiale, les agences de notation considèrent par exemple toujours que ces établissements bénéficient de la garantie de l'Etat, ce qui leur vaut une meilleure solvabilité et réduit leurs coûts de refinancement. C'est ainsi que Standard & Poor's (S&P) note les deux banques deux niveaux plus haut que ce ne serait le cas si elles n'étaient pas d'importance systémique et ne pouvaient par conséquent pas miser sur le soutien de l'Etat. Dans son analyse, S&P conclut donc que l'Etat serait toujours contraint d'intervenir pour sauver ces banques en cas de crise, cela au moins jusqu'à ce qu'elles aient renforcé leur volant de fonds propres et adapté leur modèle d'affaires⁴⁷. S&P a récemment confirmé ce bonus de notation – tout en relevant l'amélioration de la situation en matière de fonds propres – et indiqué qu'elle le maintiendrait au moins jusqu'à fin 2015. L'agence a cependant aussi souligné les progrès accomplis en relation avec les instruments de liquidation, en particulier avec le renflouement interne⁴⁸.

Une récente étude du FMI arrive aussi à la conclusion que la garantie de fait de l'Etat et les subventions qui en découlent subsistent encore, autrement dit que les mesures adoptées à ce jour n'ont pas entièrement résolu le problème. Les évaluations chiffrées de cette garantie de l'Etat donnent des résultats très variables. Dans son étude, le FMI indique qu'en fonction de la méthode d'estimation appliquée les banques suisses d'importance systémique mondiale bénéficient d'une garantie implicite de l'Etat se situant entre 5 et 18 milliards de francs par année (approche basée sur la notation) ou atteignant même 45 milliards (approche basée sur les créances conditionnelles)⁴⁹. La valeur de la subvention *too big to fail* varie avec le temps et c'est dans les périodes de grande insécurité financière – autrement dit les périodes durant lesquelles le soutien de l'Etat est le plus probable – qu'elle est la plus élevée. Ainsi, une étude du Swiss Finance Institute reposant sur l'utilisation d'un modèle de prix à options conclut que la valeur de la garantie de l'Etat dont ont bénéficié les deux grandes banques suisses l'année de la crise s'est élevée à 34 milliards de francs⁵⁰. Une nouvelle étude de l'OCDE estime quant à elle que cette valeur a atteint ces dernières années environ 3,5 à 7 milliards de francs par année⁵¹.

Il existe cependant aussi des études qui présentent des valeurs moins élevées. Dans une expertise établie pour le Parti socialiste suisse, le professeur Urs Birchler arrive en 2010 à une valeur de 4 à 5 milliards de francs. Selon une autre étude de The Boston Consulting Group (BCG), la garantie étatique de survie d'UBS a atteint à l'époque 1,6 à 2,1 milliards de francs par année, tandis que pour Credit Suisse elle était de 0,7 à 1,3 milliard.

⁴⁷ Standard & Poor's: «How the Swiss Bank Resolution Regime Affects Government Support for Its Banks», novembre 2012.

⁴⁸ Standard & Poor's: «The Rating Impact of Resolution Regimes for European Banks», avril 2014.

⁴⁹ FMI: «How big is the implicit subsidy for banks considered too important to fail?», *Global Financial Stability Report*, avril 2014.

⁵⁰ Haefeli Mario et Jüttner Matthias P., «The Value of the Liability Insurance for CS and UBS», Working Paper n° 609, FINRISK, 2010.

⁵¹ Schich Sebastian, Bijlsma Michiel et Mocking Remco, «Improving the Monitoring of the Value of Implicit Guarantees for Bank Debt», *OECD Journal, Financial Market Trends*, mars 2014.

3.2 Comparaison du régime TBTF suisse avec celui d'autres juridictions et avec les normes internationales

Le régime TBTF suisse est désormais facilement comparable avec les mesures prévues dans d'autres juridictions. Ces dernières années, nombre de pays sont passés de la parole aux actes et ont, comme la Suisse, pris des décisions concrètes ou pour le moins précisé l'orientation générale qu'ils entendaient suivre. Comme souligné au chapitre 2, les différentes mesures réglementaires adoptées pour atténuer la problématique du *too big to fail* se ressemblent beaucoup. Les principales similitudes et différences du régime TBTF suisse par rapport aux grandes tendances internationales sont brièvement commentées ci-après. Pour une présentation plus détaillée, cf. le chapitre 2.

3.2.1 Mesures

3.2.1.1 Mesures prudentielles

Sur le plan théorique, les exigences prudentielles de la Suisse sont plus strictes qu'à l'étranger. Les dispositions s'appliquant aux banques d'importance systémique requièrent par exemple de ces dernières un important ratio de fonds propres pondérés en fonction des risques. L'avance qu'avait prise la Suisse est cependant en train de fondre: d'autres pays se situent aujourd'hui au moins au même niveau que le sien. En ce qui concerne les CET1, les exigences par exemple du Royaume-Uni sont identiques aux nôtres et celles de la Suède ou de la Norvège encore plus strictes. La différence de dotation totale en fonds propres entre la Suisse et l'étranger découle de la composante progressive.

La composante progressive est sujette à des variations, en fonction de l'importance systémique de l'établissement concerné. Elle vise à inciter les banques à réduire leur taille et leurs parts de marché, poursuivant ainsi le même objectif que l'approche échelonnée du CSF, avec ses cinq paniers. La composante progressive doit également contribuer à l'assainissement et à la liquidation des banques d'importance systémique. De plus, en décidant – lors de la conception de cette composante – de pondérer fortement le capital convertible (CoCo), la Suisse a fait œuvre de pionnier en matière de réglementation. Aucun autre pays n'a prévu de faire jouer un rôle aussi important au capital convertible. Comme indiqué plus loin, le CSF prépare actuellement une proposition concernant les créances requalifiables.

La Suisse est un des premiers pays européens à avoir adopté un ratio de levier. Conçu comme un filet de sécurité, ce ratio est directement lié aux exigences de fonds propres pondérés en fonction des risques⁵². La Suisse avait publié ses règles relatives au ratio de levier avant que les discussions en la matière menées au sein du Comité de Bâle ne soient terminées. Or le Comité de Bâle a finalement décidé que seuls les instruments de capital *tier 1* sont admis aux fins du calcul du numérateur du ratio, alors que la Suisse autorise également la prise en compte des CoCo *tier 2*. Les banques peuvent certes concevoir les CoCo suisses de manière qu'ils correspondent au fonds propres *tier 1* selon Bâle III, mais d'après les calculs du FMI le ratio de levier suisse peut, dans certaines conditions (par ex. non-prise en compte de tous les CoCo *tier 1*), diminuer jusqu'à être inférieur au ratio de levier bâlois.

Les Etats-Unis prévoient pour leurs banques d'importance systémique mondiale un ratio de levier de 5 % au niveau du groupe et de 6 % à celui des établissements individuels, si ces derniers détiennent des dépôts garantis. Ils s'en tiennent, pour l'essentiel, aux dernières prescriptions du Comité de Bâle. En particulier, le calcul du numérateur tient compte également des fonds propres *tier 1* conformes à la définition de Bâle III. Au Royaume-Uni, le ratio de levier prévu pour les banques d'importance systémique mondiale est compris entre 3,35 % et 4,95 %.

⁵² Le ratio de levier s'élève à 24 % des exigences de fonds propres pondérés en fonction des risques. Ces 24 % valent pour chaque composante de ces exigences (minimum, volant et composante progressive).

En raison des fluctuations de la composante progressive – résultant des variations du volume des postes au bilan et hors bilan et de celles des parts de marché nationales et des éventuels assouplissements –, une comparaison générale avec l'étranger n'est que difficilement possible en ce qui concerne les exigences de fonds propres totaux, y compris les fonds propres en cas de cessation de l'exploitation (*gone concern*). Les comparaisons des exigences de fonds propres en cas de continuité de l'exploitation (*going concern*) sont en revanche possibles. On constate alors que la Suisse ne possède qu'une faible avance en matière d'exigences de fonds propres pondérés en fonction des risques et qu'elle est même en partie nettement derrière les Etats-Unis et le Royaume-Uni en ce qui concerne le ratio de levier. Globalement, la Suisse fait néanmoins partie des pays qui tendent à avoir des exigences de fonds propres élevées.

En ce qui concerne les dispositions relatives aux liquidités, la Suisse s'est fait remarquer par la rapidité de leur mise en œuvre. Une autre particularité suisse est le maintien d'un régime parallèle pour les grandes banques pendant au moins deux ans. Les exigences en matière de liquidités en Suisse et à l'étranger sont néanmoins très similaires, tant au niveau de leur conception qu'en termes de qualité. La norme internationale du Comité de Bâle, dont l'application est d'ores et déjà partout prévue, sert de grandeur de référence.

La conception des prescriptions de répartition des risques est également similaire sur le plan international. Les seules différences portent sur la méthode de calcul et la définition des fonds propres éligibles. En ce qui concerne la définition de ces fonds propres (CET1), la Suisse est plus stricte que les autres juridictions, qui se fondent en règle générale sur les fonds propres totaux. Les Etats-Unis prévoient en outre des restrictions spéciales en cas d'interdépendance de banques d'importance systémique mondiale. Enfin, la Suisse applique aux banques qui ne sont pas d'importance systémique des prescriptions de répartition des risques encore plus strictes que celles prévues pour les établissements nationaux ou internationaux réputés d'importance systémique. Une norme internationale minimale a été publiée le 15 avril 2014⁵³.

3.2.1.2 Mesures organisationnelles

En ce qui concerne les mesures organisationnelles, il y a lieu de distinguer entre, d'un côté, les prescriptions relatives à un plan d'urgence suisse et, de l'autre, l'amélioration de la capacité générale d'assainissement et de liquidation.

Contrairement aux mesures prudentielles, les mesures organisationnelles prévues en Suisse diffèrent fortement de celles des autres juridictions. En raison de l'absence de normes internationales dans ce domaine, toutes les juridictions présentent d'ailleurs certaines différences. Pour ce qui est de la Suisse, trois d'entre elles sautent aux yeux: premièrement, la Suisse ne prévoit pas d'intervenir directement dans le modèle d'affaires des banques d'importance systémique. Deuxièmement, les prescriptions organisationnelles suisses visent clairement à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation. Certaines règles adoptées à l'étranger ont certes aussi cet effet, mais il s'agit uniquement d'un effet secondaire bienvenu. Il n'y a qu'en Suisse où cet effet est au cœur du dispositif. Troisièmement, l'amélioration de la capacité générale à être liquidé repose sur un système d'incitations prenant la forme d'assouplissements relatifs à la composante progressive.

A l'étranger, les mesures organisationnelles visent directement à réduire les risques potentiels liés à certaines activités, telles que la négociation pour compte propre. Aucun pays ne prévoit toutefois de revenir à un système reposant sur la séparation des activités bancaires et interdisant par conséquent toute interdépendance financière des différentes unités de la banque.

En comparaison internationale, le régime helvétique fait la part belle à la subsidiarité. Il appartient en effet à la banque de déterminer librement, d'une part, l'étendue des mesures qu'il lui paraît nécessaire de prendre quant à sa structure organisationnelle et, d'autre part, si ces mesures doivent être mises en œuvre à titre préventif dans le cadre du plan d'urgence ou uniquement en cas de besoin effectif. La FINMA examine les plans établis et n'intervient que

⁵³ Cf. <http://www.bis.org/publ/bcbs283.htm>.

si des lacunes n'ont pas été comblées par la banque elle-même. Les prescriptions légales fixent donc l'objectif, mais non les moyens permettant de l'atteindre, de sorte que les banques peuvent choisir elles-mêmes leur structure opérationnelle. Elles sont néanmoins tenues de prouver qu'en cas de menace d'insolvabilité leurs fonctions d'importance systémique peuvent être maintenues indépendamment des autres parties de l'établissement.

Si elle améliore sa capacité d'assainissement et de liquidation, la banque est récompensée par des assouplissements des exigences de fonds propres. L'octroi de ces remises est toutefois soumis à des conditions très strictes, qui garantissent le maintien d'un niveau de fonds propres approprié. Cette approche choisie par la Suisse n'a pas d'équivalent à l'étranger.

3.2.1.3 Mesures en cas de crise

Dans ce domaine, les solutions adoptées par la Suisse sont pour l'essentiel conformes aux développements internationaux. Notre pays dispose depuis quelques années déjà d'un droit spécial régissant l'insolvabilité des banques et visant à en garantir l'assainissement ou la liquidation ordonnée, compte tenu des exigences de protection aussi bien du système financier que des créanciers et des déposants.

Comme d'autres pays, la Suisse a récemment affiné sa panoplie d'instruments en cas de crise et mis en œuvre une partie des prescriptions du CSF. Elle a adopté en particulier des dispositions concernant le renflouement interne et créé la possibilité de transférer des actifs et des passifs ainsi que des contrats à un autre sujet de droit, tel qu'une banque relais. Son cadre juridique présente cependant encore certaines lacunes par rapport aux normes internationales. La réduction de créance n'est par exemple pas expressément prévue par la loi, même lorsqu'un assainissement est inévitable. De plus, selon la LB, un renflouement interne n'est possible qu'à titre de mesure ultime. Une certaine tension existe donc entre, d'un côté, le droit en vigueur et, de l'autre, la stratégie d'assainissement et de liquidation privilégiée par la FINMA ainsi que les développements internationaux.

La FINMA a par ailleurs publié un document de position commentant sa stratégie en cas de crise d'un établissement financier d'importance systémique. En accord avec les développements internationaux, elle prévoit une participation forcée des créanciers à l'assainissement de l'établissement défaillant, au moyen d'un renflouement interne mis en œuvre de façon centralisée au niveau de la plus haute structure du groupe (renflouement interne SPE).

Lors du sommet du G20 qui s'est tenu les 15 et 16 novembre 2014 à Brisbane, le CSF a publié une proposition de prescriptions internationales relatives à la capacité totale d'absorption des pertes (*Total Loss Absorbing Capacity*, TLAC). Cette proposition doit être finalisée et adoptée d'ici à la fin de 2015. Les travaux dans ce domaine sont la suite logique des stratégies d'assainissement et de liquidation par renflouement interne, qui s'imposent dans le monde entier. La TLAC vise à renforcer la confiance dans le marché et à garantir qu'après un assainissement la banque respectera au minimum les exigences de fonds propres prescrites dans la marche normale des affaires.

Le Royaume-Uni, avec son modèle de la *Primary Loss Absorbing Capacity* (PLAC), a quant à lui déjà présenté une solution offrant un potentiel général de couverture des pertes moyennant l'intégration de créances requalifiables. Par ailleurs, au sein de l'UE, le total du bilan devra à l'avenir être soumis à un renflouement interne à hauteur d'au moins 8 % avant qu'un fonds de sauvetage étatique ne puisse intervenir. Grâce à la composante progressive, la Suisse dispose certes aussi de substance en cas de crise, mais étant sujette à des variations cette composante met en question la crédibilité du dispositif et la sécurité de sa mise en œuvre. De plus, l'étendue de la composante progressive – même sans tenir compte des éventuels assouplissements – tend à être inférieure aux objectifs internationaux. Les Etats-Unis ont en outre déclaré à plusieurs reprises avoir l'intention d'édicter des règles relatives aux créances requalifiables. La Suisse devra se positionner par rapport à ces développements internationaux et également définir – en complément à la composante progressive – une

capacité additionnelle d'absorption des pertes en cas de liquidation (moyennant l'intégration et l'imputation de la composante progressive).

3.2.2 Etat de la mise en œuvre

La Suisse a été le premier pays du groupe de comparaison à avoir appliqué un grand nombre des mesures évoquées ci-dessus, ce qui lui a permis de marquer de son empreinte l'évolution des prescriptions internationales. Il y a un an à peine, elle était même le seul pays qui avait déjà adopté des règles contraignantes dans de nombreux domaines. Entre-temps, les conditions-cadres ont cependant été clarifiées dans pratiquement tous les domaines et presque partout. Il n'y a guère que l'UE qui soit quelque peu à la traîne, ce qui s'explique par sa nature juridique et par son organisation institutionnelle particulière. Les règles internationales du CSF et du Comité de Bâle semblent en outre stabilisées. Seuls quelques réglages fins, en relation par exemple avec la norme TLAC, sont toujours en cours.

3.2.3 Conclusion

En comparaison internationale, la Suisse accorde une grande importance aux mesures prudentielles, mais n'intervient par contre pas directement dans les modèles d'affaires des banques. Celles-ci sont néanmoins tenues de s'organiser de manière à garantir le maintien des fonctions d'importance systémique en cas de crise. Notre pays est en outre le seul à lier les mesures organisationnelles et prudentielles, en ceci qu'une amélioration de la capacité générale d'un établissement à être liquidé peut lui valoir un assouplissement des exigences de fonds propres. Cette approche est intéressante dans la mesure où elle favorise jusqu'à un certain point l'interchangeabilité des adaptations organisationnelles décidées par la banque avec les exigences de fonds propres qui lui sont imposées. La logique sous-jacente est simplement que les deux types de mesures sont de nature à réduire le risque résiduel auquel l'Etat est exposé. Les fonds propres supplémentaires diminuent en effet la probabilité d'une insolvabilité, tandis que les mesures organisationnelles en réduisent les conséquences dommageables. Il s'ensuit que si des mesures organisationnelles appropriées sont prises, il n'est jusqu'à certain point plus justifié de prévoir des fonds propres supplémentaires. La composante progressive incite par ailleurs les banques à réduire leur taille et leurs parts de marché nationales. Compte tenu également des éventuelles remises sur les fonds propres, l'ensemble de ces règles pourraient néanmoins conduire à une situation où la substance disponible serait insuffisante pour garantir une liquidation ordonnée. Les prescriptions internationales en matière de TLAC vont donc permettre à la Suisse d'améliorer son dispositif dans ce domaine.

En résumé, on peut relever que la Suisse a certes fait œuvre de pionnier en comparaison internationale, mais qu'elle a été rapidement rejointe par les autres pays. Les normes internationales minimales du CSF et du Comité de Bâle sont désormais partout suivies. Les craintes selon lesquelles la Suisse, en concevant et en appliquant son régime TBTF aussi rapidement, commettait un excès de zèle et risquait de se retrouver seule à l'avoir fait sur la scène internationale se sont donc avérées infondées. Les autres pays n'ont guère tardé à combler le retard pris sur notre pays.

3.3 Evaluation globale du régime TBTF suisse

Compte tenu de ce qui précède, nous allons effectuer une évaluation globale du régime TBTF suisse en répondant à quatre questions, dont la substance est la suivante: premièrement, le modèle global suisse en tant que tel – et non l'état de sa mise en œuvre – est-il à la hauteur en comparaison internationale? Deuxièmement, dans quelle mesure les dispositions de la législation TBTF sont-elles effectivement appliquées? Troisièmement, l'approche adoptée par la Suisse résout-elle la problématique du *too big to fail* ou est-il nécessaire d'en adapter le modèle global? Enfin, quatrièmement et compte tenu de la réponse à la troisième question, par quelles mesures s'inscrivant dans le cadre du modèle actuel le régime TBTF peut-il être amélioré?

1. L'approche suisse est-elle à la hauteur en comparaison internationale?

L'évaluation de l'approche suisse en comparaison internationale donne des résultats globalement positifs quant au fond. Il n'est donc pas nécessaire de réorienter le modèle de réglementation adopté (en prévoyant par ex. des prescriptions plus sévères en matière de séparation des activités bancaires, l'interdiction de certaines activités ou encore des limites de taille).

Pour répondre à cette question, il faut tenir compte du fait que non seulement l'importance du secteur bancaire suisse par rapport au PIB, mais aussi la concentration du marché sont très grandes en comparaison internationale. La problématique du *too big to fail* est donc un défi particulièrement difficile à maîtriser pour la Suisse, ce qui justifie l'adoption de mesures plus strictes qu'en moyenne internationale. C'est en outre ce qui explique qu'en matière de mesures prudentielles (fonds propres, liquidités, répartition des risques), la Suisse a initialement joué un rôle de pionnier, en termes aussi bien de calendrier que de contenus. Aujourd'hui, les autres juridictions abritant des banques d'importance systémique mondiale prévoient aussi des exigences prudentielles équivalentes à celles de notre pays, voire plus sévères.

Pour ce qui est des mesures organisationnelles, celles adoptées en Suisse se distinguent, en comparaison avec les autres juridictions, par leur caractère libéral et leur subsidiarité. La Suisse ne prévoit en particulier pas de prescriptions organisationnelles strictes. Enfin, les mesures en cas de crise s'inscrivent dans le droit fil des tendances internationales (plans d'assainissement et de liquidation, stratégie de renflouement interne).

Conclusion: les résultats de l'évaluation de l'approche suisse en comparaison internationale sont positifs et il n'est donc pas nécessaire de réorienter le modèle suisse de réglementation quant au fond.

2. Les grandes banques appliquent-elles les prescriptions du législateur?

La mise en œuvre des dispositions légales relatives aussi bien aux exigences de fonds propres pondérés en fonction des risques qu'au ratio de levier a jusqu'ici rapidement progressé, si bien que les deux grandes banques sont en avance sur le calendrier d'application prévu par la loi⁵⁴. Elles n'ont toutefois pas encore atteint les valeurs cibles arrêtées pour la fin de la période transitoire (2019) en matière de ratio de levier et de ratio de fonds propres pondérés en fonction des risques.

En ce qui concerne les plans d'urgence, d'importants travaux ont déjà été réalisés. La mise en œuvre n'est cependant pas encore assez avancée pour que le maintien des fonctions d'importance systémique soit garanti en cas de crise. De gros efforts doivent encore être accomplis pour que ce soit le cas. Les deux grandes banques ont annoncé et mis sur les rails les mesures organisationnelles nécessaires à cet effet. Elles s'emploient actuellement à mettre en œuvre le plan d'urgence exigé par la législation suisse moyennant une séparation *ex ante* des fonctions d'importance systémique. D'après les prévisions des grandes banques, cette séparation *ex ante* ne devrait être complète qu'à la fin de 2015, voire au milieu de 2016. Toujours d'après les grandes banques, il subsistera néanmoins ensuite des dépendances vis-à-vis du reste de la banque, notamment sous la forme d'interdépendances financières résultant par exemple de garanties initiales visant à éviter que les créanciers n'exercent leurs droits de résiliation. Ces dépendances réduiront l'efficacité du plan d'urgence prévu par la loi durant plusieurs années après que la séparation *ex ante* sera effective.

Le même constat vaut pour les mesures visant à assurer la capacité d'assainissement et de liquidation de la totalité de la banque et allant au-delà du maintien des fonctions d'importance systémique. Actuellement, les grandes banques suisses ne pourraient pas être liquidées de façon ordonnée et c'est pourquoi il est essentiel qu'elles fassent des progrès dans ce domaine. Les mesures visant à assurer la capacité d'assainissement et de liquidation de la totalité de la banque d'importance systémique font donc partie intégrante des projets de réorganisation des

⁵⁴ La loi prévoit une mise en œuvre progressive des exigences, étalée sur plusieurs années, afin de prévenir tout effet négatif sur l'offre de crédit.

grandes banques suisses. La mise en œuvre de ces mesures a lieu en concertation avec la FINMA et devrait nécessiter encore plusieurs années, selon les prévisions des banques.

Conclusion: en ce qui concerne les mesures prudentielles, la mise en œuvre suit son cours. Les valeurs cibles des ratios de fonds propres devraient même être atteintes avant le délai légal, fixé au début de 2019. La planification d'urgence au sens de la législation suisse (LB et OB) ainsi que, de façon générale, la capacité d'assainissement et de liquidation ne sont par contre pas encore appliquées. Les grandes banques ont toutefois donné le coup d'envoi des réorganisations nécessaires à cet effet. Si toutes les mesures prévues par les grandes banques en matière de planification d'urgence suisse et de capacité d'assainissement et de liquidation étaient déjà entièrement réalisées, les actuelles exigences légales minimales seraient très certainement remplies.

3. L'approche suisse, telle que définie par le législateur, résout-elle la problématique du *too big to fail*?

Les évaluations du FMI ainsi que le bonus de notation de S&P⁵⁵ amènent à conclure que les grandes banques suisses bénéficient toujours d'une garantie implicite de l'Etat, même si elle n'est plus aussi importante qu'en 2009. De plus, les développements observés depuis que la législation TBTF est entrée en vigueur, de même que les premiers enseignements tirés de son application, mettent clairement en évidence que le train de mesures adoptées ne résoudra pas la problématique en jeu, même lorsqu'il sera entièrement mis en œuvre. Des mesures complémentaires sont donc nécessaires.

Mesures prudentielles

Etant donné que le total du bilan des grandes banques suisses a moins fortement diminué que les positions pondérées en fonction des risques et que les deux banques présentent des ratios RWA / total des actifs peu élevés en comparaison internationale, on peut se demander si les modèles internes des banques évaluent correctement les risques. Si tel n'était pas le cas, la résistance des banques aux crises serait insuffisante. Or, eu égard à l'importance des ratios RWA dans l'approche suisse, le calcul correct des RWA est une condition nécessaire de l'efficacité des mesures prévues.

Les assouplissements des exigences de fonds propres qui doivent être accordés aux banques afin d'éviter que les effets de consolidation n'augmentent le niveau d'exigences à l'échelon du groupe (art. 125 OFR) se sont traduits par le fait que les exigences de fonds propres pondérés en fonction des risques se sont établies, pour les établissements individuels, au niveau le plus bas admis par la loi, soit 14 % (hors volant anticyclique et traitement privilégié des participations). Etant donné que d'autres juridictions ont entre-temps adopté des exigences de fonds propres plus sévères pour les filiales, les assouplissements prévus dans notre pays font que les sociétés mères – particulièrement importantes du point de vue suisse – sont peu capitalisées. Les maisons mères intègrent aujourd'hui, avec les fonctions d'importance systémique, le noyau dur des deux groupes bancaires.

Mesures organisationnelles

Le principal défi réside dans l'applicabilité des plans d'urgence prévus par le droit suisse. Etant donné que l'approche suisse ne prescrit pas de mesures organisationnelles directes, l'applicabilité du plan d'urgence revêt en effet une importance particulière. Seul un plan d'urgence effectivement applicable, à même de garantir le maintien des fonctions d'importance systémique, aura pour effet de limiter l'obligation de fait de l'Etat de sauver la banque en cas de crise. La loi permet aux banques de décider librement si elles souhaitent fonder leur plan d'urgence sur une séparation *ex post* ou *ex ante* de leurs parties ayant une importance

⁵⁵ Tant UBS que CS bénéficient actuellement d'un bonus de notation de deux niveaux. S&P a certes récemment placé CS sous observation avec perspective négative, mais a pour l'instant maintenu ce bonus de notation. S&P va examiner ces prochaines années si les mesures TBTF suisses se traduisent par une détérioration de la solvabilité des deux grandes banques (ce qui en confirmerait l'efficacité).

systémique. En Suisse, la séparation *ex post* s'est toutefois révélée problématique et les grandes banques ont aujourd'hui clairement indiqué vouloir assurer l'applicabilité immédiate du plan d'urgence – telle que prescrite par la loi – moyennant la séparation *ex ante* de leurs fonctions d'importance systémique auprès d'un sujet de droit distinct. Si le renflouement interne SPE ne fonctionne pas ou ne suffit pas, les conditions nécessaires du maintien de ces fonctions sont entre autres les suivantes: la mise en œuvre complète de la séparation *ex ante*, l'indispensable décentralisation opérationnelle et financière par rapport au reste du groupe bancaire, ainsi qu'une dotation appropriée de l'unité concernée en fonds propres et en liquidités durant toutes les phases du processus.

Il ressort des expériences et des discussions internationales en matière de réglementation qu'une stratégie d'assainissement et de liquidation SPE non seulement présuppose la subordination – au niveau structurel, juridique ou contractuel – de fonds propres destinés à absorber les pertes, mais encore requiert une décentralisation *ex ante* minimale des unités d'organisation concernées, afin qu'il soit possible de procéder au besoin à une restructuration. Aux Etats-Unis, par exemple, les grandes banques sont constituées en sociétés holding bancaires (*bank holding companies*).

Mesures en cas de crise

Il n'est pas certain que l'on disposerait, en cas de crise, d'un substrat de responsabilité suffisant pour permettre la liquidation ordonnée du reste de la banque également. Dans la réglementation TBTF suisse, c'est en effet la composante progressive qui sert, entre autres, de substrat de responsabilité. Or elle pourrait être insuffisante pour remplir cette fonction, en raison notamment des différents objectifs qu'elle poursuit (incitation à la diminution du total du bilan et des parts de marché et à l'amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation, ainsi que mise à disposition de moyens suffisants pour garantir la capacité générale d'assainissement et de liquidation). Dans ce contexte, on travaille actuellement au renflouement interne comme moyen de constituer des fonds propres destinés à l'assainissement. Ce mécanisme prévoit la participation forcée de certains créanciers obligataires. Ce qui est décisif en l'occurrence c'est de disposer, au moment de la menace d'insolvabilité, de suffisamment de créances requalifiables pour assurer l'assainissement. La sécurité du droit et son applicabilité sont à cet égard déterminantes. Or, en ce qui concerne la panoplie des mesures légales en cas de crise, de récentes enquêtes internationales⁵⁶ ont confirmé certaines faiblesses du dispositif suisse.

Conclusion: il ressort de l'analyse actuelle de la situation que la législation TBTF – même intégralement mise en œuvre – ne suffit pas à résoudre entièrement la problématique des banques d'importance systémique. Des mesures complémentaires de consolidation du dispositif global suisse sont indispensables pour améliorer la capacité de résistance des grandes banques et garantir que leur assainissement ou leur liquidation ordonnée ne se fasse pas aux frais du contribuable.

4. Comment éliminer (ou beaucoup plus réduire) la garantie implicite de l'Etat?

Eu égard aux développements internationaux, il y a lieu de durcir certaines exigences de l'actuel modèle de réglementation. Les approches envisageables à cet effet sont les suivantes:

- ⇒ exigences substantielles en matière de TLAC (par ex. obligations requalifiables), de manière à disposer de moyens suffisants pour assurer l'assainissement ou la liquidation ordonnée;
- ⇒ exigences accrues de fonds propres, en particulier durcissement des exigences en matière de ratio de levier et/ou des exigences de fonds propres pondérés en fonction des risques;

⁵⁶ *Key Attributes Pilot Assessment* du CSF et Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) du FMI. La loi devrait par exemple expressément prévoir la réduction de créance et régler explicitement le renflouement interne.

adoption d'un plancher RWA ou de multiplicateurs⁵⁷ et/ou exigences de transparence accrues en relation avec le calcul des RWA;

- ⇒ exigences supplémentaires en relation avec le plan d'urgence suisse et la capacité générale d'assainissement et de liquidation; par exemple nouvelles exigences en matière de séparation *ex ante* des fonctions d'importance systémique, visant à en garantir le maintien sans dysfonctionnements, ou encore prescriptions limitant les interdépendances financières et opérationnelles.

Les mesures ci-dessus sont en partie complémentaires et/ou interchangeables et peuvent donc, dans une certaine mesure, être combinées les unes avec les autres. Etant donné toutefois qu'elles visent des objectifs différents, leur interchangeabilité reste limitée. Les mesures prudentielles (CET1 et CoCo à seuil de déclenchement élevé) réduisent la probabilité de survenance d'une crise, tandis que les mesures organisationnelles (par ex. exigences en matière de TLAC) diminuent les coûts de la crise si celle-ci se produit tout de même. La garantie de l'Etat ne sera toutefois supprimée que s'il est possible de procéder à une liquidation ordonnée, incluant le maintien des fonctions d'importance systémique. Or un durcissement des exigences de fonds propres ne suffirait pas à lui seul à atteindre cet objectif. Il s'agit donc d'élaborer et de combiner les mesures ci-dessus, compte tenu en particulier de la suite des travaux en cours à l'échelle internationale en matière de TLAC.

4 Recommandations

L'analyse comparative internationale confirme donc que le modèle suisse de réglementation est en principe à même, si ce n'est de résoudre, au moins d'atténuer le problème du TBTF. Elle montre cependant aussi que si l'on veut vraiment éliminer durablement la garantie implicite de l'Etat – qui constitue le noyau dur de cette problématique –, il est indispensable de faire évoluer ce modèle en lui apportant certaines modifications. Le groupe d'experts propose donc de procéder dès aujourd'hui à ces modifications, dans les trois domaines de mesures en jeu (prudentielles, organisationnelles et en cas de crise), et de vérifier ensuite périodiquement l'efficacité du train de mesures.

Mesures prudentielles

1. Vérification de la méthode de calcul des RWA et éventuelles mesures d'amélioration

La FINMA vérifie actuellement, avec le concours de la Banque nationale suisse (BNS), dans quelle mesure les RWA calculés à l'aide des modèles internes des banques sont différents de ceux obtenus sur la base de l'approche standard. Si cet examen ne fait apparaître aucun écart majeur inexplicable, la confiance du marché à l'égard des modèles internes devrait s'en trouver renforcée. S'il met au contraire en évidence des différences substantielles ne pouvant pas être expliquées, il faudrait examiner et appliquer des mesures correctives. Seraient envisageables par exemple l'adoption d'un plancher RWA ou de multiplicateurs, ou encore un durcissement des exigences de transparence.

⁵⁷ L'adoption d'un plancher RWA consiste à fixer, par exemple en se fondant sur l'approche standard, un niveau minimal pour certains RWA calculés à l'aide des modèles internes des banques. Le but est d'éviter que les banques qui s'appuient sur des modèles internes n'aient à détenir, pour les mêmes risques, des fonds propres nettement moins élevés que les autres banques. Aux Etats-Unis, par exemple, les banques d'importance systémique qui calculent leurs RWA à l'aide de modèles internes sont tenues de le faire également sur la base de l'approche standard (amendement Collins au Dodd-Frank Act). C'est ensuite le plus élevé des deux résultats qui est retenu pour déterminer leurs ratios réglementaires de fonds propres. Une autre possibilité consisterait, pour certaines positions, à appliquer des multiplicateurs aux facteurs de pondération des risques établis à l'aide des modèles internes des banques, comme la FINMA l'a déjà ordonné notamment pour une partie des crédits hypothécaires.

2. Recalibrage des exigences en matière de fonds propres

Si l'on fait abstraction de la composante progressive, qui, dans l'approche suisse, sert de substrat de responsabilité en cas de crise, les exigences de ratio de levier imposées aux grandes banques en cas de continuité de l'exploitation s'élèvent à 3,12 %⁵⁸.

Cette valeur est à peine supérieure à la norme internationale minimale (3 %) applicable à toutes les banques (donc également aux banques qui ne sont pas d'importance systémique) et nettement inférieure aux futures exigences correspondantes (5 à 6 %) prescrites par les Etats-Unis pour leurs banques d'importance systémique⁵⁹.

Vu ce qui précède, les exigences en matière de fonds propres doivent être adaptées selon les trois principes suivants⁶⁰:

- la Suisse doit figurer parmi les pays où les exigences de fonds propres imposées aux banques d'importance systémique mondiale en cas de continuité de l'exploitation sont les plus sévères. Cela vaut aussi bien pour les exigences en matière de fonds propres pondérés en fonction des risques que pour le ratio de levier;
- les augmentations nécessaires pour garantir le respect du premier principe ci-dessus doivent être opérées compte tenu des éventuelles mesures adoptées au titre des recommandations 1 et 6;
- le ratio de levier doit continuer à être conçu, en situation normale, comme un filet de sécurité tendu à la faveur de la fixation des exigences en matière de fonds propres.

3. Adaptation de la qualité des fonds propres

Selon la norme internationale, le ratio de levier doit être calculé compte tenu des fonds propres de base (*tier 1*). Toutefois, dans la réglementation TBTF suisse, les exigences en matière de fonds propres en cas de continuité de l'exploitation incluent, outre les exigences de base, la totalité du volant de fonds propres, qui peut être en partie constitué de CoCo à seuil de déclenchement élevé. La réglementation suisse permet en outre aux banques de combiner les instruments *tier 1* et *tier 2*, tels que définis par le Comité de Bâle, avec des CoCo aussi bien à seuil élevé qu'à seuil bas. Les banques ayant fait usage de cette possibilité, les exigences suisses en matière de ratio de levier ne peuvent pas être directement comparées à celles reposant sur la norme bâloise. Pour assurer une meilleure comparabilité de l'approche suisse avec les normes internationales, il faudrait donc que la partie du volant de fonds propres pouvant être constituée de CoCo à seuil élevé présente au minimum une qualité correspondant à *tier 1*. Le cas échéant, cette adaptation de la qualité des fonds propres doit s'accompagner de l'adoption de dispositions transitoires (par ex. clause d'antériorité).

4. Modification de l'art. 125 OFR pour les établissements individuels d'importance systémique

⁵⁸ Les exigences en matière de fonds propres en cas de continuité de l'exploitation comprennent les exigences de base et la totalité du volant de fonds propres.

⁵⁹ Sont réputées telles aux Etats-Unis les huit sociétés holding bancaires (*bank holding companies*, BHC) dont les actifs totaux et les actifs sous garde dépassent respectivement 700 milliards et 10 milliards de dollars américains.

⁶⁰ Position minoritaire: «Sur le fond, les grandes banques approuvent les principes régissant le recalibrage des exigences de fonds propres, mais émettent néanmoins les réserves suivantes: l'application du troisième principe ne doit pas se traduire par une augmentation des exigences de fonds propres pondérés en fonction des risques. De plus, toute comparaison internationale des ratios de levier doit reposer sur des bases qui soient effectivement comparables. Enfin, lors du recalibrage, il y a lieu de tenir compte des effets de la totalité des mesures envisagées de durcissement de la réglementation.»

Pour garantir à tout moment la capitalisation appropriée des unités remplissant des fonctions d'importance systémique, il y aurait lieu de modifier l'art. 125 OFR. Il ne devrait en particulier plus s'appliquer aux banques suisses séparées *ex ante*, qui sont la pierre angulaire de la planification d'urgence. Indépendamment des exigences prescrites à l'étranger pour les autres unités, la banque suisse établie aux fins de la planification d'urgence devrait en effet remplir les exigences en matière de fonds propres prévues à l'échelon du groupe sans aucun assouplissement.

Mesures organisationnelles

5. Fixation du délai dans lequel le plan d'urgence suisse et l'amélioration de la capacité générale d'assainissement et de liquidation doivent être mis en œuvre

La législation TBTF prévoit un délai précis (début 2019 au plus tard) dans lequel les exigences en matière de fonds propres qu'elle prescrit devront être remplies. Il n'y a par contre pas de calendrier clairement établi, ni de date butoir communiquée publiquement, pour ce qui est de la mise en œuvre de la planification d'urgence et, partant, du maintien des fonctions d'importance systémique, ni pour celle de l'amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation. De nombreuses années pourraient donc encore s'écouler avant que des mesures ne soient effectivement prises dans ces deux domaines et ne réduisent les interdépendances financières et opérationnelles. Cette lacune devrait être comblée moyennant la fixation et la communication publique d'une date butoir contraignante. Cette date ne devra en l'occurrence être ni trop éloignée, car chaque année qui passera sans que les plans d'assainissement et de liquidation ne soient applicables présentera le risque que l'Etat doive de nouveau intervenir en cas de crise grave, ni trop proche, car il faut bien admettre que les banques ont besoin d'un certain temps pour mettre en œuvre des mesures organisationnelles de cette ampleur.

Pour ce qui est de la conception des mesures organisationnelles, il faudra tenir compte du fait que seule une certaine décentralisation interne *ex ante*, tant opérationnelle que financière, sera à même de garantir la capacité d'assainissement et de liquidation de la banque, en ceci qu'elle permettra de dissocier les unités en cas de crise.

La FINMA devra contrôler la cohérence de la mise en œuvre de la planification d'urgence et informer régulièrement les autorités de l'état de la préparation et de la mise en œuvre des plans d'urgence suisses, ainsi que de l'avancement des travaux menés au sein du *Crisis Management College* en relation avec les plans de liquidation mondiaux.

Mesures en cas de crise

6. Définition d'exigences en matière de TLAC contraignantes complétant le régime TBTF et visant à garantir la disponibilité de créances requalifiables suffisantes pour assurer l'assainissement ou la liquidation ordonnée de la banque

Le niveau des exigences supplémentaires en matière de TLAC devra correspondre au moins aux valeurs clés de la proposition du CSF publiée le 10 novembre 2014 en vue d'une consultation et qui sera mise au point d'ici à fin 2015. Soulignons que si le CSF ne parvenait pas à s'unir autour d'une norme dans le cadre du sommet de Brisbane, la Suisse compléterait tout de même sa réglementation, tant cette mesure concernant les exigences en matière de TLAC est importante aux fins de la résolution de la problématique du TBTF. Il faut en outre partir du principe que des pays comme les Etats-Unis et le Royaume-Uni édicteront eux aussi dans tous les cas des prescriptions en la matière. Par ailleurs, dans la réglementation TBTF suisse, c'est la composante progressive qui sert, entre autres, de substrat de responsabilité⁶¹. Or le niveau de cette composante, telle qu'elle est conçue actuellement, ne devrait pas suffire à lui permettre de remplir cette fonction, cela d'autant moins qu'il peut descendre jusqu'à 1 %

⁶¹ La composante progressive vise en outre à inciter les banques à réduire leur taille et leurs parts de marché et à améliorer leur capacité d'assainissement et de liquidation.

à peine. Les exigences en matière de TLAC sont en principe compatibles avec les exigences suisses en matière de fonds propres applicables aux banques d'importance systémique. En introduisant la composante progressive et les instruments sous forme de capital convertible à seuil bas (*low-trigger Cocos*), la réglementation TBTF avait anticipé le modèle TLAC et son obligation contractuelle de constituer un capital permettant la liquidation. Les travaux visant à préciser les exigences contraignantes en matière de TLAC doivent être rapidement poursuivis avec la participation de tous les acteurs concernés.

Enfin, pour que la stratégie de renflouement interne porte ses fruits et que les pertes subies lors d'une crise soient effectivement supportées par les créanciers, le groupe d'experts estime nécessaire de prendre également deux mesures d'accompagnement, l'une juridique et l'autre fiscale:

7. Modifications du droit en vigueur destinées à renforcer le dispositif prévu en cas de crise

La sécurité et l'applicabilité du droit jouent un rôle décisif dans la maîtrise d'une crise. Elles seules peuvent garantir que les plans d'assainissement et de liquidation visant à surmonter la crise auront les effets escomptés dans la pratique. Or les enquêtes internationales les plus récentes montrent qu'en matière de mesures en cas de crise, l'arsenal juridique suisse présente certaines faiblesses. La réduction de créance n'est par exemple expressément mentionnée dans la loi qu'en relation avec la conversion de fonds de tiers en fonds propres (art. 31, al. 3, LB). De plus, selon la LB, un renflouement interne n'est possible qu'à titre de mesure ultime, ce qui est en contradiction avec la stratégie d'assainissement et de liquidation privilégiée.

8. Adaptations de l'impôt anticipé visant à accroître l'attrait des obligations requalifiables émises en Suisse

L'émission en Suisse d'instruments tels que les obligations requalifiables est une condition préalable importante de l'amélioration de l'applicabilité des renflouements internes ordonnés par la FINMA. C'est pourquoi il serait utile d'adapter le cadre fiscal en vigueur dans ce domaine et d'améliorer en particulier les conditions fiscales de l'émission d'obligations requalifiables en Suisse. Seul un marché suisse des capitaux attractif permettra d'émettre ces titres en quantité suffisante et à des prix compétitifs. Une mesure d'accompagnement de première importance consistera donc à remplacer l'actuel impôt anticipé suisse par un impôt à l'agent payeur. De plus, suivant le temps que nécessitera cette réforme, il conviendrait, à titre de mesure transitoire de durée déterminée, d'exonérer entre-temps les obligations requalifiables de l'impôt anticipé (cf. les recommandations du groupe d'experts dans le domaine de la fiscalité).

Vérification périodique de l'efficacité du train de mesures

On ne peut actuellement pas encore juger si le régime TBTF suisse, une fois entièrement mis en œuvre, y compris les modifications recommandées ici, suffira à mettre fin à l'obligation de fait de l'Etat de voler au secours des grandes banques et, du même coup, à la subvention implicite dont celles-ci bénéficient. Il faudra attendre pour le savoir que les grandes banques aient réalisé les projets de réorganisation qu'elles ont annoncés et d'ores et déjà mis en chantier et que les mesures supplémentaires présentées ci-dessus aient été mises en œuvre. Le groupe d'experts recommande par conséquent de vérifier régulièrement l'efficacité des mesures appliquées.

9. Vérification de l'efficacité du régime TBTF à la fréquence bisannuelle prévue par la loi (art. 52 LB) et adoption des éventuelles mesures supplémentaires requises

La FINMA doit régulièrement évaluer les progrès réalisés dans la préparation et la mise en œuvre des plans d'urgence et de la capacité d'assainissement et de liquidation, conformément aux dispositions de l'OB et compte tenu également des critères établis par le CSF. Les autorités doivent en outre examiner, à l'aide d'indicateurs et d'analyses, dans quelle mesure les plans d'urgence peuvent être mis en œuvre de façon crédible et si la garantie implicite de l'Etat subsiste ou non.

Si ces vérifications et les indicateurs examinés montrent que la garantie implicite de l'Etat persiste et que la mise en œuvre de la capacité d'assainissement et de liquidation bute sur de gros obstacles, il y aura lieu de prendre des mesures supplémentaires, telles que le durcissement des exigences en matière de fonds propres ou des exigences relatives aux plans d'urgence et à la capacité d'assainissement et de liquidation.

5 Annexes

5.1 Annexe 1: Vue d'ensemble des banques d'importance systémique mondiale (liste du CSF datant de novembre 2014)

Niveau d'importance / (exigences supplémentaires en matière de fonds propres)	Nom	Juridiction du siège
5 / (3,5 %)	-	-
4 / (2,5 %)	HSBC	Royaume-Uni
	JP Morgan Chase	Etats-Unis
3 / (2 %)	Barclays	Royaume-Uni
	BNP Paribas	France
	Citigroup	Etats-Unis
	Deutsche Bank	Allemagne
2 / (1,5 %)	Bank of America	Etats-Unis
	Credit Suisse	Suisse
	Goldman Sachs	Etats-Unis
	Mitsubishi UFJ FG	Japon
	Morgan Stanley	Etats-Unis
	Royal Bank of Scotland	Royaume-Uni
1 / (1 %)	Agricultural Bank of China	Chine
	Bank of China	Chine
	Bank of New York Mellon	Etats-Unis
	BBVA	Espagne
	Groupe BPCE	France
	Groupe Crédit Agricole	France
	Industrial and Commercial Bank of China Limited	Chine
	ING Bank	Pays-Bas
	Mizuho FG	Japon
	Nordea	Suède
	Santander	Espagne
	Société Générale	France
	Standard Chartered	Royaume-Uni
	State Street	Etats-Unis
	Sumitomo Mitsui FG	Japon
	UBS	Suisse
	Unicredit Group	Italie
	Wells Fargo	Etats-Unis

5.2 Annexe 2: Glossaire

Abréviation	Signification
Al.	Alinéa
Art.	Article
AT1 (fonds propres de base supplémentaires)	<i>Additional Tier 1 Capital</i> – Conformément à l'art. 20 OFR, les fonds propres de base supplémentaires doivent prendre rang après les créances non subordonnées de tous les autres créanciers et être versés intégralement ou générés par des activités internes. Ils ne doivent en outre pas être financés par octroi de crédit de la banque, ni être couverts par des valeurs patrimoniales de la banque ou compensés avec des créances de cette dernière. De plus, l'art. 27 OFR prévoit qu'ils doivent être de durée indéterminée et ne pas être assortis, à l'émission, d'une perspective de remboursement anticipé. Le remboursement ne peut intervenir qu'après cinq ans au plus tôt, seulement sur initiative de la banque et avec l'accord de la FINMA. Les dividendes ou intérêts sur ces fonds propres ne peuvent être versés que si des réserves sont disponibles et à condition que ces paiements soient laissés à la discrétion de la banque. De plus, les versements aux investisseurs ne doivent pas dépendre de la solvabilité de la banque, ni se voir appliquer un mécanisme d'augmentation (<i>step-up</i>). Selon l'art. 27, al. 3, OFR, si les fonds propres de base durs tombent sous le seuil de 5,125 % du total des fonds propres ou si un événement déclencheur prédéfini survient avant que ce plancher ne soit franchi, il en découle soit (i) la conversion de fonds propres de base supplémentaires sous forme de capital de tiers – c'est-à-dire à l'exclusion de ceux se présentant sous forme d'actions privilégiées ou de bons de participation – en fonds propres de base durs, soit (ii) un abandon de créances. Une telle absorption des pertes doit être prévue dans les conditions d'émission de l'instrument AT1.
Renflouement interne (<i>bail-in</i>)	L'ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire (OIB-FINMA) prévoit qu'en cas de procédure d'assainissement (autrement dit lorsque les perspectives d'assainissement de la banque défaille ou, pour le moins, de maintien de certaines de ses activités opérationnelles sont fondées), la FINMA peut si nécessaire ordonner la conversion de fonds de tiers en fonds propres, ou encore un abandon de créances (indépendamment de l'existence ou non de clauses contractuelles réglant cette matière), de façon que la banque, une fois assainie, remplisse de nouveau les exigences réglementaires en matière de fonds propres. Un tel renflouement interne réglementaire (<i>statutory bail-in</i>) ne doit toutefois être ordonné qu'à titre de mesure ultime, lorsque l'absorption des pertes par les instruments de capital émis par la banque ne suffit pas à rétablir la capitalisation prescrite de l'établissement. Il faut en outre qu'il place vraisemblablement les créanciers dans une meilleure position que ne le ferait l'ouverture immédiate d'une procédure de faillite (cf. aussi l'annexe 3).
Renflouement externe (<i>bail-out</i>)	En sciences économiques, on entend par renflouement externe la reprise et l'amortissement de dettes ou encore la reprise de responsabilités par un tiers, en particulier par l'Etat ou par des institutions étatiques, en cas de crise économique, financière ou entrepreneuriale.
LB	Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques; RS 952.0)
OB	Ordonnance du 17 mai 1972 sur les banques et les caisses d'épargne (ordonnance sur les banques; RS 952.02)
Bâle III	Train de réformes de la réglementation bancaire internationale Bâle II mises en œuvre par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, qui est rattaché à la Banque des règlements internationaux. En vigueur depuis 2013, le dispositif de Bâle III a été adopté en réaction à la crise financière et économique mondiale survenue en 2007 et aux faiblesses de l'ancienne réglementation bancaire que cette crise a mises en évidence. Il s'applique à toutes les banques.
CBCB	Comité de Bâle sur le contrôle bancaire
PIB	Produit intérieur brut
BRI	Banque des règlements internationaux
Let.	Lettre

CPC	Contrepartie centrale. Ce terme désigne un sujet de droit qui agit en tant qu'intermédiaire contractuel entre le vendeur et l'acheteur sur les marchés boursiers et sur de nombreuses plates-formes de négociation de produits dérivés, en particulier pour les transactions de gré à gré. La CPC joue le rôle de vendeur vis-à-vis de l'acheteur et d'acheteur vis-à-vis du vendeur.
CET1 (fonds propres de base durs)	<i>Common Equity Tier 1</i> – Selon les art. 21 ss OFR, les fonds propres de base durs comprennent le capital social libéré, les réserves apparentes, les réserves pour risques bancaires généraux, le bénéfice reporté et le bénéfice de l'exercice en cours, après déduction de la part prévisible des dividendes devant être distribués. Pour être qualifiés de fonds propres de base durs, les fonds ne doivent pas être assortis de droits de préférence (par ex. en cas de liquidation, pas de position privilégiée en relation avec le produit de la liquidation).
CFTC	<i>Commodity Futures Trading Commission</i> . La CFTC est une autorité américaine indépendante ayant son siège à Washington D.C. Sa mission consiste à réglementer les marchés des instruments à terme (<i>futures</i>) et des options aux Etats-Unis.
CMG	<i>Crisis Management Groups</i> . Groupes de gestion de crise faisant partie d'un mécanisme d'échange d'informations, de coopération et de coordination entre une autorité de surveillance nationale et des autorités de surveillance invitées.
CoCo	<i>Contingent Convertible Capital Instruments</i> . Les CoCo sont des instruments de fonds propres à convertibilité conditionnelle ou, en d'autres termes, des titres de dette hybrides qui absorbent les pertes conformément à leurs clauses contractuelles dès lors que les fonds propres de la banque qui les a émis passent sous un seuil déterminé.
CRD IV	Directive 2013/36/UE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement
CRR	Règlement (UE) n° 575/2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement
CS	Credit Suisse Group SA
DFA	Dodd-Frank Act
D-SIB	<i>Domestic Systemically Important Bank</i> . Banque d'importance systémique nationale
ABE	Autorité bancaire européenne
EMIR	<i>European Market Infrastructure Regulation</i> . Réglementation de l'UE sur le négoce de gré à gré de produits dérivés. De même que les prescriptions internationales du G20 et du CSF, cette réglementation vise pour l'essentiel à obliger les participants au marché à procéder – par le truchement d'une contrepartie centrale – à la compensation (<i>clearing</i>) de leurs transactions de gré à gré sur produits dérivés standard et à annoncer toutes leurs transactions sur produits dérivés à un référentiel central. Elle a pris effet dans les Etats membres de l'UE avec l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 648/2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux. Son application est placée sous la responsabilité de l'Autorité européenne des marchés financiers.
OFR	Ordonnance du 1 ^{er} juin 2012 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des négociants en valeurs mobilières (ordonnance sur les fonds propres, RS 952.03)
MES	Mécanisme européen de stabilité. Le MES est une institution financière internationale ayant son siège à Luxembourg. Le traité qui l'institue est entré en vigueur le 27 septembre 2012, après que l'Allemagne eut déposé son instrument de ratification auprès du Conseil de l'Union européenne. Faisant partie du plan de sauvetage de l'euro, ce mécanisme a remplacé le Fonds européen de stabilité financière (FESF).
AEMF	Autorité européenne des marchés financiers. L'AEMF a été instituée par le règlement (UE) 1095/2010, avec effet au 1 ^{er} janvier 2011. Elle est généralement considérée comme l'organisme ayant succédé au Comité des autorités européennes de surveillance en charge des valeurs mobilières, mais avec des tâches et des compétences beaucoup plus étendues. L'AEMF fait partie du système européen de surveillance financière et a son siège à Paris. Sa mission consiste à défendre l'intérêt public en contribuant à assurer la stabilité et l'efficacité à court, moyen et long terme du système financier, au profit de l'économie de l'UE, de ses citoyens et de ses entreprises.
UE	Union européenne

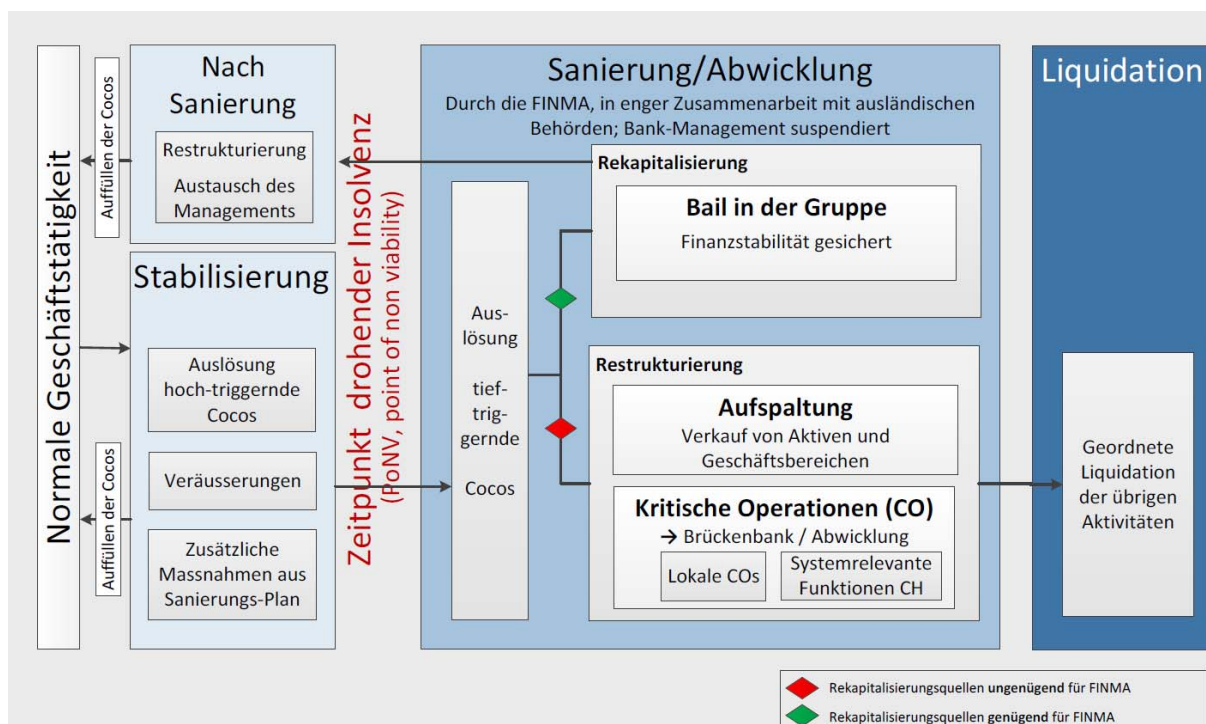
BCE	Banque centrale européenne
s. / ss	et suivant(e) / suivant(e)s
FBO	<i>Foreign Banking Organization</i>
FED	<i>Federal Reserve</i> . La FED est la banque centrale américaine.
FDIC	<i>Federal Deposit Insurance Corporation</i> . La FDIC est l'organisme américain de garantie des dépôts.
LIMF	Loi sur l'infrastructure des marchés financiers. Le but de cette nouvelle loi, qui doit entrer en vigueur courant 2015, est d'accroître la transparence du marché et de réduire systématiquement les risques de contrepartie par divers moyens: réglementation générale du reporting sur les produits dérivés, compensation centralisée et diminution des risques découlant du négoce de gré à gré de produits dérivés. Il s'agit dans le même temps d'harmoniser en temps utile la réglementation suisse avec les nouvelles normes internationales, afin de garantir à la place financière suisse un accès durable et concurrentiel au marché financier international, en particulier au marché européen (cf. EMIR).
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier. Lancé en 1999 par le FMI, le PESF permet de procéder à une analyse complète et approfondie du secteur financier d'un pays. Les évaluations sont effectuées conjointement avec la Banque mondiale dans les pays en développement et les pays émergents et par le seul FMI dans les pays avancés. Elles comportent deux volets: une évaluation de la stabilité financière, dont le FMI se charge et, dans les pays en développement et les pays émergents, une évaluation du développement financier, qui est du ressort de la Banque mondiale.
CSF	Conseil de stabilité financière
FSOC	<i>Financial Stability Oversight Council</i>
G20	Groupe des 20 pays industrialisés et pays émergents les plus importants
Continuité de l'exploitation (going concern)	Le principe de la continuité de l'exploitation ou de la continuité de l'entreprise est un principe comptable qui oblige à évaluer les postes du bilan en présumant que l'entreprise poursuivra ses activités indéfiniment, à moins qu'une situation de fait ou des circonstances d'ordre juridique n'infirment cette hypothèse.
Cessation de l'exploitation (gone concern)	On parle de cessation de l'exploitation lorsque l'entreprise se trouve en phase de dissolution. Toutes les dettes de l'entreprise sont alors immédiatement et intégralement exigibles. Leur valeur de marché est établie sur la base de la valeur d'enchères ou de la valeur de liquidation des immobilisations corporelles de l'entreprise.
G-SIB	<i>Global Systemically Important Bank</i> . Banque d'importance systémique mondiale
G-SIFI	<i>Global Systemically Important Financial Institution</i> . Etablissement financier d'importance systémique mondiale
G-SII	<i>Global Systemically Important Insurer</i> . Assureur d'importance systémique mondiale
AICA	Association internationale des contrôleurs d'assurance
ICH	<i>Intermediate Holding Company</i> . Société holding intermédiaire
FMI	Fonds monétaire international.
Directives anticipées (living will)	Plan décrivant la stratégie de la banque destinée à assurer sa liquidation rapide et ordonnée au cas où elle connaîtrait des difficultés financières graves ou tomberait en faillite. Les directives anticipées se divisent en une partie publique et une partie confidentielle. Cf. aussi RRP.
LCR	<i>Liquidity Coverage Ratio</i> . Ratio de liquidité à court terme
LR	<i>Leverage Ratio</i> . Ratio de levier ou ratio d'endettement maximal
MiFID	<i>Markets in Financial Instruments Directive</i> . Il s'agit de la directive de l'UE concernant les marchés d'instruments financiers, qui vise à harmoniser les marchés financiers à l'échelle du marché intérieur européen. Elle complète les réglementations nationales existantes en matière de services financiers par des dispositions sur la protection des investisseurs, la transparence des marchés et l'intégrité des prestataires de services.
MPE	<i>Multiple Point of Entry</i>

MREL	<i>Minimum requirements for own funds and eligible liabilities</i> . Exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, cf. RRD
NSFR	<i>Net Stable Funding Ratio</i> . Ratio structurel de liquidité à long terme
OCC	<i>Office of the Comptroller of the Currency</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OLA	<i>Orderly Liquidation Authority</i> . Un des éléments essentiels du <i>Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act</i> (DFA) – la loi américaine qui vise à résoudre la problématique du <i>TBTF</i> – est une procédure qui permet au gouvernement fédéral de liquider un établissement financier défaillant qui présenterait un risque systémique, plutôt que de le soutenir – ainsi que ses actionnaires et ses créanciers non garantis – par de nouveaux fonds propres ou par des prêts de l'Etat. L'exécution de cette procédure est de la compétence de l' <i>Orderly Liquidation Authority</i> .
OTC	<i>Over The Counter</i> . Littéralement: par-dessus le comptoir. Cette expression désigne le négoce de gré à gré de valeurs mobilières ou de produits dérivés.
PLAC	<i>Primary Loss Absorbing Capacity</i> . Capacité primaire d'absorption des pertes. Au Royaume-Uni, l' <i>Independent Commission on Banking</i> (ICB) a souligné l'importance que revêt le fait que les banques soient à même d'absorber leurs pertes en disposant d'une PLAC – autrement dit de fonds propres et d'engagements à potentiel d'absorption des pertes – suffisante. En cas de difficultés, la banque peut continuer à opérer tant que ses pertes n'excèdent pas sa PLAC. Il s'ensuit que plus la PLAC est importante, plus la banque est résiliente.
Raiffeisen	Raiffeisen Suisse société coopérative
RCAP	<i>Regulatory Consistency Assessment Program</i> . Programme d'évaluation de la concordance des réglementations avec Bâle III
RRD	<i>Recovery and Resolution Directive</i> . Directive 2014/59/UE établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement
RRP	<i>Recovery and Resolution Plan</i> . Plan d'assainissement et de liquidation (Suisse), plan de redressement et de résolution (Union Européenne)
RWA	<i>Risk-Weighted Assets</i> . Actifs pondérés en fonction des risques
ASB	Association suisse des banquiers
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i> . La SEC est l'autorité américaine de surveillance des marchés boursiers. Il lui incombe à ce titre de contrôler la négociation des papiers valeurs aux Etats-Unis. Elle a été créée le 6 juin 1934 par le <i>Securities Exchange Act</i> , en réaction au krach de la Bourse de New York de 1929, afin de soumettre ce négoce jusqu'alors incontrôlé à la surveillance de l'Etat.
SIFI	<i>Systemically Important Financial Institution</i> . Etablissement financier d'importance systémique.
SPE	<i>Single Point of Entry</i>
MRU	Mécanisme de résolution unique. Règlement (UE) n° 806/2014 établissant un mécanisme de résolution unique pour l'Union bancaire européenne.
SRR	<i>Special Resolution Regime</i> . Régime de liquidation spécial institué au Royaume-Uni en 2009 par le <i>Banking Act</i> . Il met à la disposition des autorités du pays un cadre légal permanent prévoyant divers instruments applicables aux banques, aux entreprises de construction, aux sociétés d'investissement et aux contreparties centrales défaillantes. Il attribue à la Banque d'Angleterre un rôle clé dans l'exécution des liquidations au moyen de ces instruments légaux.
MSU	Mécanisme de surveillance unique. Règlement (UE) n° 1024/2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit
Dette subordonnée	Les prêts de rang subordonné font partie du capital mezzanine des entreprises et sont des instruments financiers qui, en cas de liquidation ou d'insolvabilité, occupent un rang inférieur à celui des autres créances détenues sur l'entreprise débitrice.

Tier 1 (fonds propres de base)	Les fonds propres de base (CET1 et AT1) se composent d'éléments de capital qui sont entièrement et durablement à la disposition de l'établissement.
Tier 2 (fonds propres complémentaires)	Selon l'art. 30 OFR, les fonds propres complémentaires doivent remplir les exigences communes applicables aux fonds propres conformément à l'art. 20 OFR. Leur durée initiale doit être d'au moins cinq ans et ils ne doivent présenter aucun élément propre à inciter la banque à opérer un remboursement anticipé. Le remboursement des fonds propres complémentaires ne peut intervenir qu'après cinq ans au plus tôt, seulement sur initiative de la banque et avec l'accord de la FINMA. Enfin, les versements aux investisseurs ne doivent pas se voir appliquer un mécanisme d'augmentation (<i>step-up</i>). Les fonds propres complémentaires visent à limiter les pertes en cas de cessation de l'exploitation.
TBTF	<i>Too big to fail</i> . Littéralement: trop grand pour être mis en faillite.
TLAC	<i>Total Loss Absorbing Capacity</i> . Capacité totale d'absorption des pertes: norme quantitative et qualitative minimale prescrite par le CSF et applicable aux fonds propres destinés à absorber les pertes (en cas aussi bien de continuité que de cessation de l'exploitation). Dans de précédents projets du CSF, cette norme minimale était discutée sous le nom de <i>Gone Concern Loss Absorbing Capacity</i> (GLAC).
UBS	UBS SA
ZKB	<i>Zürcher Kantonalbank</i> . Banque cantonale de Zurich

5.3 Annexe 3: Le renflouement interne comme instrument de liquidation

Déroulement d'une crise d'un établissement financier d'importance systémique, y compris les mesures d'assainissement



En cas de crise, la banque commence par appliquer, sous sa propre responsabilité, mais en étroite collaboration avec la FINMA, les mesures préalablement fixées dans le plan de stabilisation. Les CoCo à seuil de déclenchement élevé sont convertis dès que les fonds propres de base durs (CET1) atteignent ou passent sous le plancher de 7 % des RWA. L'entreprise dispose alors de nouveaux fonds propres pouvant suffire à éviter un assainissement ou une liquidation. D'autres mesures, allant jusqu'à la cession de secteurs d'activité complets, peuvent en outre être prises pour renforcer la base de fonds propres et de liquidité.

Si tout cela ne suffit pas à stabiliser le groupe, la FINMA met en œuvre la stratégie d'assainissement fondée sur les dispositions prévues dans la LB en cas de risque d'insolvabilité. S'il existe des raisons sérieuses de craindre qu'une banque soit surendettée ou qu'elle souffre de problèmes de liquidité importants, ou si la banque n'a pas rétabli une situation conforme aux prescriptions en matière de fonds propres dans le délai imparti par la FINMA, cette dernière peut ouvrir une procédure d'assainissement. La FINMA dispose d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer si le point de déclenchement de l'assainissement est atteint ou non (conformément à l'art. 21c, al. 2, OB). On parle généralement de «point de non-viabilité» (PoNV).

Au point de non-viabilité, les instruments de fonds propres à convertibilité conditionnelle et bas seuil de déclenchement génèrent de nouveaux fonds propres⁶². Ces instruments, autrement dit les CoCo, offrent un bon potentiel d'absorption des pertes. Dans le même temps, la FINMA prend le contrôle du groupe financier, ouvrant ainsi officiellement la procédure d'assainissement. Cette décision dépend principalement des perspectives concrètes de succès de l'assainissement et, partant, de la restauration de la confiance du marché. La

⁶² En fonction du niveau de la composante progressive.

stratégie d'assainissement privilégiée par la FINMA est le renflouement interne, qui consiste à faire participer les bailleurs de fonds de tiers au redressement de la banque⁶³.

Selon le régime suisse d'insolvabilité des banques, tous les engagements – à quelques exceptions près clairement définies – doivent obligatoirement être convertis de fonds de tiers en fonds propres ou réduits (amortissement). Sont exclus de cette obligation toutes les créances privilégiées (par ex. les créances des employés), ainsi que les dépôts des clients jusqu'au montant privilégié de 100 000 francs par déposant. Ne sont pas non plus convertibles, ni réductibles, les créances garanties ou sujettes à compensation.

Un renflouement interne requiert l'élimination préalable des actions existantes et des autres fonds propres réglementaires, y compris ceux obtenus par la conversion de CoCo⁶⁴. Viennent ensuite les créances subordonnées, puis toutes les autres créances. Quant aux dépôts non garantis et non privilégiés, ils ne peuvent être convertis en nouveau capital-actions qu'en dernier ressort. En sus ou à la place de la conversion de fonds de tiers en fonds propres, il est également possible de procéder à des réductions partielles ou complètes de créances. Le cas échéant, la FINMA peut s'écarter du dernier principe ci-dessus et répartir les pertes entre plusieurs catégories de créanciers. Il en résulte une flexibilité accrue.

Les dépôts non privilégiés (montant excédant 100 000 francs par déposant) doivent en théorie également participer au renflouement interne, mais uniquement après que tous les autres engagements ont été pris en compte. Pour conclure, on peut affirmer que la combinaison de la conversion des CoCo avec le renflouement interne SPE devrait suffire à couvrir des pertes très importantes.

S'il apparaissait qu'un renflouement interne n'entre pas en ligne de compte, que la banque ne peut pas être sauvée – à la faveur par exemple d'une vente – et que la structure de groupe existante ne peut pas être maintenue, il est probable qu'il ne resterait plus qu'à déclencher les plans d'urgence prévus aux échelons national et local.

⁶³ Cf. document de position FINMA assainissement des banques d'importance systémique, du 7 août 2013.

⁶⁴ Autrement dit Tier 1 (CET1 et AT1) et Tier 2.

5.4 **Annexe 4: Membres du sous-groupe «Risques pour l'économie»**

Sous-groupe «Risques pour l'économie»

- Aymo Brunetti, professeur à l'Université de Berne (président du sous-groupe)
- Jean-Pierre Danthine, vice-président de la direction générale de la BNS
- Mark Branson, directeur de la FINMA
- Urs Rohner, président du conseil d'administration de Credit Suisse
- Axel Weber, président du conseil d'administration d'UBS
- Volker Bätz, Recovery & Resolution Office, Credit Suisse
- Christian Hott, Economic Advisor auprès de la division Government and Industry Affairs, Zurich Assurances
- Henrique Schneider, responsable du dossier Politique économique, Politique énergétique et environnementale, Union suisse des arts et métiers (USAM)
- Daniel Roth, responsable du service juridique du DFF
- David S. Gerber, chef de la division Marchés, SFI
- Gabriele Puglisi, section Politique à l'égard des marchés financiers, SFI, Secrétariat
- Marc Zahner, section Monnaie et stabilité financière, SFI, Secrétariat

Comité de rédaction:

David S. Gerber (SFI), direction, Gabriele Puglisi (SFI), Marc Zahner (SFI),
Michael Waldburger (FINMA), Bruno Dorner (SG DFF), Oliver Zibung (SG DFF),
Jürg Blum (BNS), Pascal Towbin (BNS), Volker Bätz (Credit Suisse)