



Rapport du Conseil fédéral sur les banques d'importance systémique Examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques

du 4 juin 2021

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons, en vous proposant de l'approuver, le rapport sur l'examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

4 juin 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

La crise financière et économique mondiale de 2007–2008 a révélé que la situation d'urgence ou la défaillance d'une banque d'importance systémique (*systemically important bank*, SIB) pouvait, du fait de sa taille, de sa position sur le marché et des réseaux qu'elle entretient, ouvrir de graves failles dans le système financier et avoir des répercussions néfastes sur l'ensemble de l'économie. L'État concerné ne peut donc pas laisser à elle-même en cas de crise une telle banque trop grande pour faire faillite (*too big to fail*, TBTF) si le maintien de ses fonctions d'importance systémique n'est plus assuré. Cette garantie d'État implicite entraîne des distorsions injustifiées du marché. Aussi les mesures étatiques prises dans le cadre d'une politique de réglementation des banques d'importance systémique ont-elles pour objectif premier de réduire au minimum la probabilité que l'État doive intervenir aux frais du contribuable.

La problématique concernant les banques d'importance systémique constitue un défi particulier pour la Suisse, qui, en comparaison internationale et par rapport à sa taille, abrite de très grands établissements financiers.

C'est pourquoi la Suisse – s'appuyant sur les recommandations que la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale a formulées dans son rapport du 30 septembre 2010¹ – a mis en œuvre assez rapidement un projet de loi (renforcement de la stabilité du secteur financier; *too big to fail*²). Les dispositions pertinentes de la loi sur les banques (LB)³ sont en vigueur depuis le 1^{er} mars 2012.

Le Conseil fédéral a révisé cette approche réglementaire au 1^{er} juillet 2016⁴, et les banques d'importance systémique doivent satisfaire entièrement aux nouvelles exigences depuis le début de 2020. La révision a entraîné en particulier pour les deux banques d'importance systémique actives au niveau international (*global systemically important banks*, G-SIB), à savoir Credit Suisse et UBS, un net resserrement des exigences de fonds propres en termes de volume et de qualité. La Suisse répond ainsi aux normes internationales concernant les fonds destinés à absorber les pertes, à savoir les exigences du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) en matière de capital minimum, l'exigence de fonds propres supplémentaires imposée par le Conseil de stabilité financière (CSF) aux banques d'importance systémique mondiale, de même que la norme minimale du CSF en matière de capacité totale d'absorption de pertes (*total loss absorbing capacity*, TLAC), qui est applicable depuis le 1^{er} janvier 2019 et

¹ Voir rapport final de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale, 30 septembre 2010, disponible sous: <https://jus.swissbib.ch/Record/102733619>.

² RO 2012 811

³ RS 952.0

⁴ RO 2016 1725

qui sera relevée encore une fois le 1^{er} janvier 2022. En somme, les bases ont été jetées pour renforcer, grâce à une meilleure capitalisation, la capacité de résistance des banques suisses d'importance systémique mondiale (Credit Suisse et UBS).

Le Conseil fédéral a également adapté, au 1^{er} janvier 2019, les exigences prudentielles pour les trois banques d'importance systémique opérant au niveau national, à savoir PostFinance, Raiffeisen et la Banque cantonale de Zurich⁵. À l'instar des banques d'importance systémique mondiale, les banques d'importance systémique nationale doivent depuis lors – quoique dans une moindre mesure – détenir des fonds supplémentaires pour améliorer leurs possibilités d'assainissement ou constituer ces fonds progressivement jusqu'en 2026 (fonds *gone concern*).

Le Conseil fédéral a notamment précisé que les maisons mères des deux banques d'importance systémique mondiale, qui constituent les principales unités opérationnelles de leur groupe financier respectif, restent soumises aux exigences de fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes même après le 1^{er} janvier 2020. Il a également fixé la manière de calculer le niveau des exigences à respecter en la matière⁶.

L'approche réglementaire TBTF de la Suisse vise à renforcer la capacité de résistance des banques d'importance systémique, grâce notamment à des exigences accrues en matière de fonds propres et de liquidités, ainsi qu'à garantir la capacité de liquidation (*resolvability*) des banques d'importance systémique. En outre, une réglementation TBTF efficace se doit de fixer un cadre juridique spécifique sur l'insolvabilité bancaire.

1.2 Mandat prévu par l'art. 52 LB

En vertu de l'art. 52 LB, le Conseil fédéral examine tous les deux ans les dispositions applicables aux banques d'importance systémique en comparant leur mise en œuvre avec celle des normes internationales correspondantes à l'étranger. Il en fait rapport à l'Assemblée fédérale et détermine les dispositions de lois et d'ordonnances qui doivent être modifiées au besoin. Le 3 juillet 2019, il a adopté le troisième rapport d'évaluation⁷ à l'intention du Parlement.

1.3 Contenu du rapport

Le présent rapport s'articule comme suit: le chap. 2.1 compare l'approche suisse avec celles des autres juridictions pertinentes. Les chap. 2.2 et 2.3 présentent les modifications à apporter à des aspects ponctuels de l'approche suisse. Le chap. 3 résume l'évaluation du Conseil fédéral et les mesures requises.

⁵ RO 2018 5241

⁶ RO 2019 4623

⁷ FF 2019 5165

2 Examen de la réglementation applicable aux banques d'importance systémique

2.1 Évaluation de l'approche suisse en comparaison internationale

Les travaux préliminaires au présent rapport comprenaient d'une part l'examen de la mise en œuvre en Suisse des normes internationales en vigueur, et de l'autre la comparaison du régime suisse applicable aux banques d'importance systémique avec les mesures réglementaires prises dans certaines juridictions. L'analyse s'est concentrée sur les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne, qui abritent d'importants marchés financiers et des établissements disposant de structures comparables à celles des banques suisses d'importance systémique. En outre, le cadre réglementaire de ces trois juridictions se caractérise par une grande stabilité sur la durée. La comparaison s'en tient aux exigences que doivent remplir les banques d'importance systémique mondiale, sachant que les niveaux de comparabilité et de compétitivité de ces banques au niveau international sont particulièrement élevés, tout comme leur potentiel de perte et le risque qu'elles représentent pour la stabilité financière.

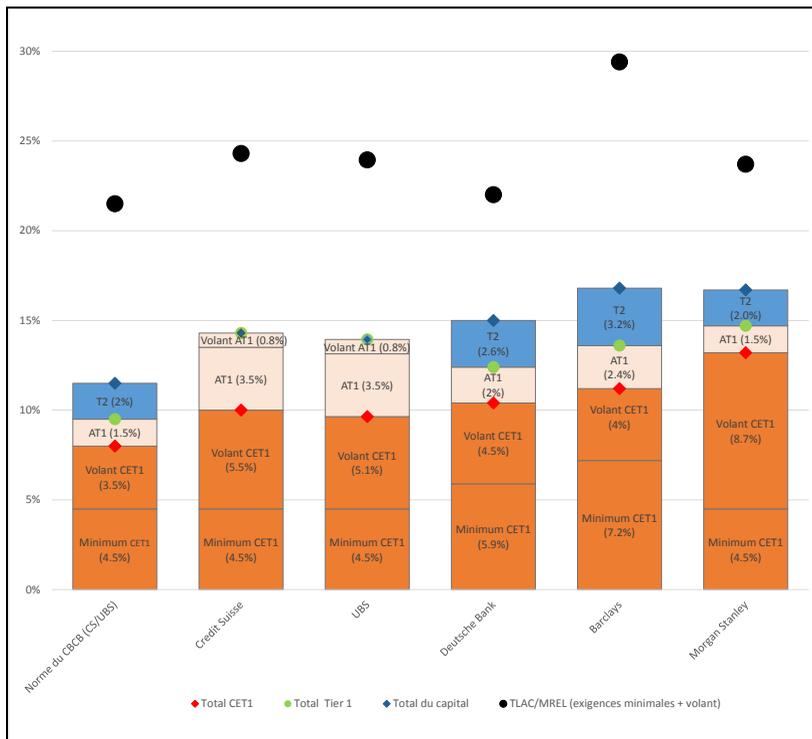
Trois catégories ont été délimitées pour les besoins de la comparaison internationale:

- 1) les **exigences prudentielles** visent à renforcer la capacité de résistance des banques et concernent surtout les exigences de capital et de liquidité;
- 2) les **exigences de planification de la stabilisation et de la liquidation** visent à garantir la capacité d'assainissement et de liquidation des banques. Elles précisent, en cas de crise, les dispositions à prendre pour la stabilisation d'un établissement, pour le maintien de ses fonctions d'importance systémique en cas d'urgence, voire pour sa liquidation;
- 3) le **cadre juridique de l'assainissement et de l'insolvabilité bancaire** est primordial, notamment pour que les banques et groupes de banques d'importance systémique puissent être assainis ou liquidés selon une procédure ordonnée.

2.1.1 Exigences prudentielles

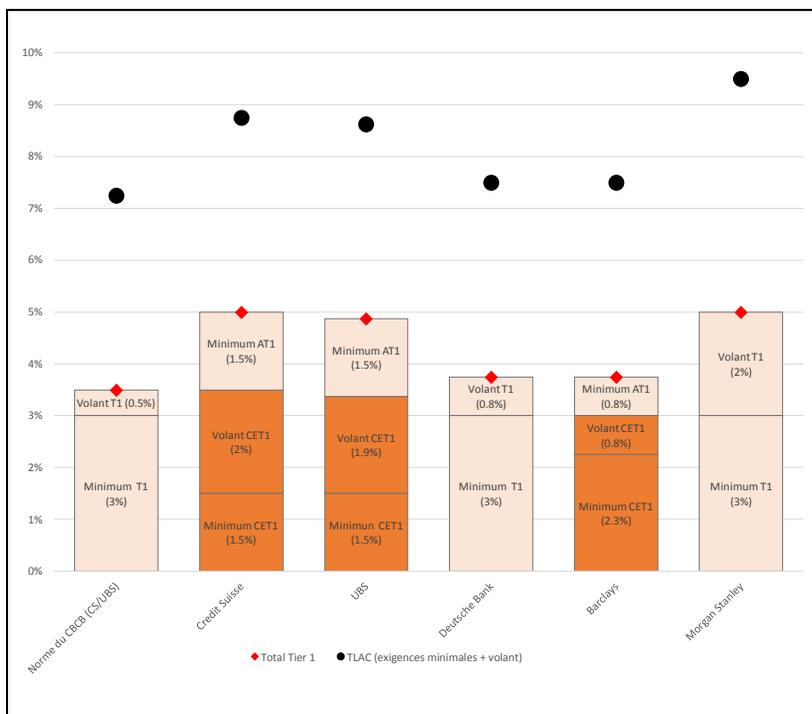
La Suisse mise sur les mesures prudentielles pour accroître la capacité de résistance de son système bancaire. Ses exigences en matière de fonds propres et de liquidités sont plus élevées vis-à-vis des banques d'importance systémique que des autres établissements (voir art. 9 LB, intitulé « Exigences particulières »).

Tant les actifs pondérés en fonction des risques (*risk weighted assets*, RWA) que le ratio d'endettement non pondéré (*leverage ratio*, LR) ont servi ci-après à comparer les **exigences de fonds propres** (voir graphiques 1 et 2 et glossaire en fin de rapport pour les abréviations ou termes spécialisés).



Graphique 1: Comparaison internationale des exigences de fonds propres basées sur les risques applicables aux banques suisses d'importance systémique mondiale et à leurs équivalents dans l'UE, au Royaume-Uni et aux États-Unis.⁸

⁸ Il s'agit des exigences imposées à chaque groupe bancaire consolidé, dans sa propre juridiction.



Graphique 2: Comparaison internationale du ratio d'endettement applicable aux banques suisses d'importance systémique mondiale et à leurs équivalents dans l'UE, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Pour donner un aperçu des normes internationales en vigueur (norme du CBCB⁹), les graphiques ci-dessus prennent trois exemples de banques étrangères comparables aux deux grandes banques suisses (UE: Deutsche Bank; Royaume-Uni: Barclays; États-Unis: Morgan Stanley). On y voit les exigences en vigueur pour les banques d'importance systémique mondiale en Suisse, aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans l'UE. Ces graphiques appellent les remarques suivantes:

- Les exigences figurées correspondent à leur version finale probable.
- Les barres empilées indiquent les exigences de fonds propres qu'une banque doit remplir pour poursuivre l'exploitation ordinaire (fonds propres *going concern*). Les points noirs figurent la capacité totale d'absorption des pertes (TLAC, comprenant les fonds propres *going concern* et les fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes [*capital gone concern*]).

⁹ Disponible sous: www.bis.org >> Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > Basel Framework.

- La norme internationale du CBCB vaut pour des banques ayant un modèle d'affaires et une taille comparables à UBS et Credit Suisse.
- L'exigence TLAC (avec volant) concernant le ratio RWA et le ratio d'endettement indiquée pour Credit Suisse et UBS inclut la remise accordée sur les exigences *gone concern* en cas d'amélioration de la capacité de liquidation (voir aussi chap. 2.2). UBS (qui détient une moindre part de marché des activités de crédit et de dépôt au niveau national) doit actuellement satisfaire à des exigences de volant de sécurité légèrement inférieures.
- L'exigence MREL¹⁰ finale applicable à la Deutsche Bank n'est pas publiée. Les graphiques figurent par conséquent les exigences internationales TLAC reprises dans le droit européen.
- L'exigence MREL (exprimée en ratio RWA) indiquée pour Barclays correspond à l'estimation, publiée sur le site Internet de la Banque d'Angleterre, des futures exigences applicables aux plus grosses banques britanniques. Quant à l'exigence correspondante liée au ratio d'endettement, il s'agit du minimum selon la norme TLAC du CSF, majoré de l'exigence de volant de fonds propres. Le volant a été calculé selon les règles internationales annoncées (avec la qualité CET1).
- L'exigence TLAC applicable à Morgan Stanley s'obtient en additionnant l'exigence de dette à long terme (*long term debt*, LTD [volant compris]) et la somme des exigences (volant compris) CET1 et AT1.
- Le volant de Morgan Stanley selon le régime pondéré en fonction des risques comprend un volant de 3 % pour banques d'importance systémique mondiale et un volant de fonds propres de sécurité (*stress capital buffer*, voir plus loin) de 5,7 %. Les autres grandes banques américaines affichent un volant de fonds propres de sécurité oscillant entre 2,5 % et 6,6 %.

Il ressort de cette comparaison internationale que les exigences *going concern* applicables aux deux grandes banques helvétiques sont équivalentes à celles en vigueur à l'étranger. Selon les graphiques, la Suisse a fixé pour le ratio RWA des exigences similaires aux autres pays, les exigences américaines allant parfois encore un peu plus loin ici. Les exigences définies pour les grandes banques suisses se justifient par leur importance systémique élevée pour l'économie nationale, que reflète par exemple leur taille par rapport au produit intérieur brut (PIB). Les deux grandes banques suisses pèsent très lourd dans le PIB en comparaison internationale, et donc une défaillance de l'une d'elles pourrait faire courir un risque majeur au pays. En 2019 par exemple, l'engagement total des deux grandes banques rapporté au PIB helvétique se situait à 125 % (Credit Suisse) et 121 % (UBS), alors que l'engagement total de la plus grande banque américaine (JPMorgan Chase) ne représente que 16 % du PIB américain.

En ce qui concerne les exigences *gone concern* définies pour les banques d'importance systémique mondiale, la Suisse satisfait à la norme minimale internationale en matière de TLAC. Comparaison à l'appui et au vu des exigences en matière de volant

¹⁰ La signification de «MREL» est expliquée plus loin ainsi que dans le glossaire.

de fonds propres, les autres pays possèdent des exigences parfois similaires ou plus élevées.

Aux États-Unis, les banques d'importance systémique mondiale et les autres établissements dont le total du bilan excède 100 millions de dollars doivent remplir depuis le 1^{er} octobre 2020 dans le domaine des exigences *going concern*, outre une exigence minimale en CET1 de 4,5 % et un éventuel supplément en CET1 (G-SIB), l'exigence d'un volant de fonds propres de sécurité (*stress capital buffer*, SCB) en CET1. Ce volant est d'au moins 2,5 %. Il remplace le volant de conservation du capital de 2,5 % et inclut les exigences fixées auparavant séparément sur la base de l'évaluation annuelle des fonds propres (*comprehensive capital analysis and review*, CCAR). Le volant de sécurité est fixé, à l'instar des exigences CCAR, sur la base du test de résistance réglementaire ainsi que des distributions prévues. Les exigences américaines de capital *going concern* comprennent donc des exigences minimales et des exigences en matière de volant de fonds propres basées sur une analyse à la date de référence, d'une part, ainsi que des exigences reposant sur des scénarios de résistance se rapportant à une période donnée située dans le futur. Les comparaisons internationales en la matière sont plus faciles depuis que les États-Unis ont transformé l'exigence fondée sur un test de résistance en exigence de volant de sécurité et opté pour une communication claire sur la question¹¹. Le régime TBTF en place en Suisse ne comporte pas d'exigences réglementaires de fonds propres liées aux résultats des tests de résistance.

Les États-Unis disposent depuis le 1^{er} janvier 2019, sur le plan des normes *gone concern*, d'exigences en matière de TLAC ainsi que pour la dette à long terme (long term debt, LTD). Ces dernières sont équivalentes aux exigences *gone concern* de la Suisse, d'un point de vue formel comme pour leur montant: les exigences LTD pondérées en fonction des risques s'élèvent aux États-Unis à 6 % (auxquels s'ajoute un volant G-SIB variant de 1 à 3,5 % selon la taille de l'établissement). Les exigences LTD non pondérées sont de 4,5 %. En appliquant les règles suisses, on obtient des valeurs de 10 % et 3,75 % respectivement (après l'octroi de la remise).

Le Royaume-Uni introduit progressivement, jusqu'en 2023, les normes *gone concern* en créant ses propres exigences minimales pour les fonds propres et les engagements éligibles (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL). Ces dernières reposent sur le droit européen, que le Royaume-Uni s'est engagé à reprendre dans l'accord de sortie. Les MREL mettent notamment en œuvre la norme TLAC du CSF. Leurs exigences ne s'appliquent pas qu'aux banques d'importance systémique, mais aussi à onze autres établissements¹². La Banque d'Angleterre a publié des exigences provisoires (*interim*) et définitives en matière de MREL, supérieures aux exigences suisses, pour les banques britanniques d'importance systémique.

L'Union européenne s'est prononcée en juin 2019 sur l'introduction définitive de ses exigences MREL. Celles-ci ont été adoptées dans le cadre du «paquet bancaire», qui

¹¹ Le FRB (Board of Governors of the Federal Reserve System) a publié le 10 août 2020 les exigences CET1 en vigueur pour les grandes banques. Voir www.federalreserve.gov > News & Events > Press Releases > 08/10/2020.

¹² Voir Bank of England, Interim and end-state minimum requirements for own funds and eligible liabilities (MRELS), janvier 2021, disponible sous: www.bankofengland.co.uk/financial-stability/resolution/mrels.

prévoit des adaptations d'importantes prescriptions du secteur bancaire (par ex. Directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances, ou Règlement sur le mécanisme de résolution unique). Ce n'est que le 1^{er} janvier 2024 qu'elles s'appliqueront dans leur forme définitive aux banques d'importance systémique mondiale et à d'autres banques encore, en fonction de leur importance systémique. Jusque-là, la norme TLAC du CSF et les exigences MREL provisoires s'appliquent dans toute l'UE. Les exigences finales spécifiques à l'UE ne sont pas encore connues. Mais tout indique que les exigences MREL seront en moyenne plus élevées que la norme TLAC¹³. L'UE a encore décidé d'introduire définitivement le ratio d'endettement (*leverage ratio*) sous forme de norme impérative, à la fin du premier semestre 2021. Les volants supplémentaires applicables aux banques d'importance systémique mondiale n'entreront toutefois en vigueur que le 1^{er} janvier 2023. Il suffira jusque-là aux banques de l'UE de rendre compte de leur ratio d'endettement, qui ne servira pas à fixer les exigences minimales applicables en matière de fonds propres.

En ce qui concerne les liquidités, toutes les banques suisses ont l'obligation, depuis le 1^{er} janvier 2019, de maintenir un *ratio* de liquidités à court terme (*liquidity coverage ratio*, LCR) à 100 %, conformément à la norme du CBCB. Les banques d'importance systémique doivent en outre satisfaire aux exigences particulières du régime suisse des liquidités applicable à de telles banques. Ces exigences sont en cours de remaniement, dans le cadre d'une révision de l'ordonnance sur les liquidités (OLiq)¹⁴ (voir chap. 2.3).

Outre le LCR, les exigences de financement stable à long terme (*net stable funding ratio*, NSFR) du dispositif de Bâle III s'appliqueront en Suisse à partir du 1^{er} juillet 2021. Le NSFR, aussi appelé ratio structurel de liquidité à long terme, sert à optimiser le financement à long terme (sur un horizon d'un an). Concrètement, il vise à garantir que les actifs d'une banque (investissements) seront financés au moins en partie avec des ressources disponibles à long terme (stables). Selon le calendrier du Comité de Bâle, les dispositions relatives au NSFR auraient déjà dû entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018. L'UE et les États-Unis ayant tardé à instaurer ce ratio dans leurs législations respectives, le Conseil fédéral a décidé d'attendre avant de le mettre en œuvre dans le droit suisse. L'UE et les États-Unis ont entre-temps fixé au mois de juin 2021 l'introduction du NSFR. Par conséquent, le Conseil fédéral a décidé que le NSFR entrerait également en vigueur le 1^{er} juillet 2021 en Suisse¹⁵.

Aux États-Unis, conformément aux prescriptions de Bâle, les banques d'importance systémique doivent afficher un LCR de 100 %. Les banques d'importance systémique mondiale sont toutefois soumises dans ce pays à des exigences plus élevées, qui dépendent de la capacité de l'établissement à prouver qu'il dispose de suffisamment de liquidités en cas de crise. Le Royaume-Uni impose également un LCR de 100 %. Les banques se voient régulièrement imposer, au cas par cas, des exigences plus élevées

¹³ Voir Commission européenne / Banque centrale européenne / Conseil de résolution unique, Monitoring report on risk reduction indicators, novembre 2020, p. 34, disponible sous: www.consilium.europa.eu.

¹⁴ RS 952.06

¹⁵ Voir communiqué de presse du Conseil fédéral du 11 septembre 2020, intitulé «Le Conseil fédéral approuve la mise en œuvre du ratio de financement», disponible sous: www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 11.9.2020.

sous la forme d'un supplément de fonds propres au titre du pilier 2, en réponse à des risques non couverts par le LCR. L'UE exige elle aussi un LCR de 100 %. En outre, les banques européennes doivent prouver que leur dotation en liquidités est suffisante, même en situation de crise.

De plus et contrairement à la Suisse, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'UE prévoient, outre les apports extraordinaires que les banques centrales du monde entier, qui assument le rôle de prêteur en dernier ressort, fournissent à leurs banques en cas de crise (*emergency liquidity assistance*, ELA), d'autres mécanismes de soutien étatique (*public backstops*), qui garantissent les liquidités nécessaires en cas d'assainissement ou de liquidation d'une banque d'importance systémique.

2.1.2 Exigences de planification de la stabilisation et de la liquidation

Conformément aux normes établies au niveau international par le CSF¹⁶, la Suisse a adopté ses propres exigences pour les plans d'urgence, de stabilisation et de liquidation. Dans la planification d'urgence, les banques d'importance systémique doivent apporter la preuve que leurs fonctions d'importance systémique pourront être maintenues sans interruption en cas de crise. Dans leur plan de stabilisation (plan de *recovery*), les banques expliquent les mesures grâce auxquelles elles peuvent se stabiliser en cas de crise. Le plan de liquidation (plan de *resolution*) est établi par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), qui y indique comment mener à bien l'assainissement ou la liquidation qu'elle a ordonnés. De leur côté, les banques doivent créer les conditions permettant leur propre liquidation (*resolvability*).

Ces exigences, notamment celles visant à garantir un plan d'urgence exécutable, influencent aussi l'organisation des banques. C'est ainsi que les deux banques suisses d'importance systémique mondiale ont aujourd'hui chacune une *holding* à leur tête. Elles ont également chacune créé une nouvelle banque suisse en tant que filiale à 100 % de leur maison mère, dans laquelle elles ont transféré entre autres les fonctions d'importance systémique pour la Suisse. Enfin, les deux grandes banques suisses ont constitué des sociétés de service ayant pour but de garantir que les services essentiels restent à disposition, même en cas d'assainissement ou de liquidation. La FINMA évalue à intervalles réguliers la capacité de liquidation des banques d'importance systémique et rend compte des résultats, depuis 2020, dans un rapport sur la *resolution*¹⁷.

Les États-Unis aussi ont adopté leurs propres exigences en matière de planification de la liquidation. Les banques d'importance systémique doivent remettre aux autorités de surveillance leurs plans de liquidation (*resolution plans*, aussi appelés *living wills*).

¹⁶ CSF, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, octobre 2011, disponible sous: www.fsb.org > Work of the FSB > Market and Institutional Resilience > Post-2008 financial crises reforms > Effective resolution regimes and policies.

¹⁷ Voir rapport sur la *resolution* 2021, disponible sous: www.finma.ch > Application du droit > Recovery et resolution > Rapport sur la resolution 2021.

De tels documents doivent décrire la stratégie définie par la banque en vue d'une liquidation rapide et ordonnée, en cas de difficultés financières majeures ou de défaillance. Les plans de liquidation des banques et les éventuels manquements constatés par les autorités de surveillance sont publiés. Les banques sont tenues de corriger les dysfonctionnements identifiés dans le délai prescrit. Contrairement à la Suisse, les États-Unis disposent de règles strictes sur le mode d'organisation des banques. Les activités à risque (les opérations de négoce pour compte propre, par ex.) ne peuvent pas être exercées au sein d'une banque qui, parallèlement, effectue des opérations de dépôt. Les banques étrangères qui détiennent plus de 50 milliards de dollars d'actifs sur sol américain doivent créer une holding intermédiaire (*intermediate holding company*, IHC) pour leurs filiales. Cette mesure concerne notamment les filiales américaines de Credit Suisse et d'UBS, qui sont dès lors soumises à des directives en matière de capital, de planification, de liquidités et de tests de résistance au même titre que des banques américaines du même type.

Au Royaume-Uni, des directives servent à juger de la capacité de liquidation des banques (*resolvability assessment framework*, RAF)¹⁸. La Banque d'Angleterre y expose son approche, en soulignant qu'elle informera chaque année le public sur la capacité de liquidation des divers établissements. Les banques lui remettront en octobre 2021, pour la première fois, une appréciation de leur capacité de liquidation. Elles doivent notamment y signaler les obstacles (dus par ex. à leur structure organisationnelle) qu'elles ont identifiés et ce qu'elles pensent faire pour les écarter. Les banques devront encore publier à l'avenir – pour la première fois en juin 2022 – un résumé de leur évaluation. D'un point de vue structurel, les banques basées au Royaume-Uni doivent en outre séparer leurs opérations de dépôt et de crédit de leurs activités de banques d'investissement et des affaires internationales, et les isoler dans une unité distincte au sein du groupe financier (*ring-fenced banks*).

Dans l'UE, le Conseil de résolution unique (CRU) est l'autorité de l'Union bancaire chargée de la liquidation des banques. À ce titre, le CRU est notamment responsable de la planification des mesures de liquidation des banques. Il a publié au printemps 2020 ses attentes en la matière à l'égard des banques¹⁹. Le champ d'application de ces exigences s'étend en principe aux banques et groupes bancaires surveillés par la BCE. Les banques devront s'y conformer progressivement d'ici à la fin de 2023. Les autorités de liquidation (CRU et autorités nationales) de l'UE peuvent exiger des banques qu'elles remanient leur structure organisationnelle si elles y découvrent des obstacles potentiels à une liquidation. L'UE n'a toutefois pas édicté de règles contraignantes plus poussées à propos de la structure organisationnelle, comme l'ont fait par exemple les États-Unis ou le Royaume-Uni.

¹⁸ Bank of England, The Bank of England's approach to assessing resolvability, A Policy Statement, juillet 2019, disponible sous: www.bankofengland.co.uk.

¹⁹ CRU, Expectations for banks, mars 2020, disponible sous: <https://srb.europa.eu/en/node/962>.

2.1.3 **Cadre juridique de l'assainissement et de l'insolvabilité bancaire**

La norme du CSF sur le régime d'assainissement et de liquidation mentionnée au sous-chapitre précédent ainsi que ses dispositions d'exécution précisent aussi les compétences de l'autorité d'exécution, ainsi que les règles à suivre lors d'un assainissement ou en cas d'insolvabilité bancaire. En Suisse, l'autorité de liquidation est la FINMA. La loi sur les banques ne règle que dans les grandes lignes la procédure d'assainissement des banques; les détails figurent dans l'ordonnance de la FINMA du 30 août 2012 sur l'insolvabilité bancaire²⁰. Sur le plan matériel, les règles suisses relatives à l'assainissement et à l'insolvabilité des banques ainsi que les compétences d'autorité de liquidation accordées à la FINMA satisfont aux exigences de la norme du CSF. Afin d'améliorer la sécurité du droit, le Conseil fédéral souhaite en particulier transférer dans la loi les instruments qui, à l'instar des mesures concernant le capital (par ex. *bail-in*), constituent une ingérence dans les droits, garantis par la Constitution fédérale, des propriétaires ou des créanciers d'une banque. Le Conseil fédéral a adopté le 19 juin 2020 un message²¹ exposant les modifications correspondantes de la loi sur les banques. Les débats parlementaires ont commencé lors de la session d'hiver 2020 et s'achèveront probablement au cours de la session d'été ou de la session d'automne 2021.

Au Royaume-Uni, l'autorité de liquidation chargée de la mise en œuvre de la norme du CSF est la Banque d'Angleterre. Le CRU joue ce rôle dans l'UE (avec les autorités nationales), et la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) le joue aux États-Unis. D'autres autorités les secondent dans cette tâche (voir notamment la norme britannique «Bank Recovery and Resolution Order 2014»²², la directive 2014/59/UE concernant le redressement et la résolution des établissements de crédit²³, ainsi que les dispositions créant l'«Orderly Liquidation Authority» dans la loi Dodd-Frank, promulguée en réaction à la crise financière²⁴).

2.1.4 **Évaluation de la capacité de résistance des banques suisses d'importance systémique face à la pandémie de COVID-19**

La pandémie de COVID-19 a provoqué en février et mars 2020 des turbulences sur les marchés financiers. L'incertitude entourant l'évolution de la pandémie et son impact sur l'économie s'est traduite par des corrections de prix parfois brutales (le Swiss Market Index par ex. a chuté de quelque 30 % entre la mi-février et la mi-mars 2020). Partout dans le monde, les investisseurs se sont rués sur les placements sûrs, et la demande de liquidités s'est accélérée. Les banques centrales ont tout fait pour pallier

²⁰ RS **952.05**

²¹ FF **2020** 6151

²² Disponible sous: legislation.gov.uk.

²³ JO L 173 du 12.6.2014, p. 190.

²⁴ 12 USC §§ 5381–5394, disponible sous: uscode.house.gov.

les besoins de liquidités. Les gouvernements centraux ont quant à eux adopté des mesures budgétaires de grande ampleur pour soutenir l'économie. Ainsi seulement, le calme est revenu sur les marchés²⁵.

Quand la pandémie a éclaté, les banques suisses d'importance systémique se trouvaient dans une situation favorable, pour avoir amélioré leur capacité de résistance. Les réformes TBTF mises sur pied dans le sillage de la crise financière ont donc porté leurs fruits²⁶. Dans son rapport sur la stabilité financière 2020, la Banque nationale suisse (BNS) juge que le calibrage actuel des exigences de fonds propres TBTF est nécessaire pour garantir une résilience appropriée des deux grandes banques suisses²⁷. Selon la FINMA, c'est notamment grâce aux réserves de liquidités et de capitaux constituées ces dernières années que les établissements financiers suisses ont bien résisté aux premiers effets de la crise²⁸. Les problèmes de liquidités apparus sur les marchés financiers internationaux ont toutefois mis à rude épreuve les plus grandes banques suisses et fait ressortir l'importance des exigences TBTF, qu'il faudra encore finaliser dans le domaine des liquidités.

2.1.5 Évaluation de la réglementation par le Fonds monétaire international

Le Fonds monétaire international (FMI) procède régulièrement à des analyses approfondies du système financier de ses États membres (*Financial Sector Assessment Program*, FSAP). Tel a été le cas en Suisse en 2019. L'évaluation et les recommandations du FMI ont fait l'objet d'un rapport récapitulatif publié, ainsi que de diverses présentations techniques plus détaillées²⁹.

Le FMI juge positif que la somme des bilans des deux grandes banques ait fondu d'un tiers depuis le début de la crise financière (2007). Or la Suisse a beau avoir renforcé le régime TBTF ces dernières années (par ex. à l'aide d'exigences supérieures aux normes internationales pour le ratio d'endettement), le FMI constate qu'elle doit encore améliorer les modalités d'assainissement et de liquidation de ses banques. Toujours selon le FMI, il faudrait en priorité éliminer dans ce domaine les obstacles qui empêchent une liquidation réussie des banques d'importance systémique mondiale (dont leur dotation en liquidités, qui devrait permettre un assainissement ou une liquidation).

²⁵ Pour une analyse approfondie de la question, voir CSF, *Holistic Review of the March Market Turmoil*, novembre 2020, disponible sous: www.fsb.org > Publications.

²⁶ CSF, *COVID-19 Pandemic: Financial Stability Implications and Policy Measures Taken*, Report submitted to the G20 Finance Ministers and Governors, 15 juillet 2020, disponible sous: www.fsb.org > Publications.

²⁷ BNS, *Rapport sur la stabilité financière 2020*, p. 6, disponible sous: www.snb.ch > Publications > Rapport sur la stabilité financière 2020.

²⁸ FINMA, *Monitoring FINMA des risques 2020*, p. 3, disponible sous: www.finma.ch > Documentation > Publications FINMA > Rapports > Monitoring des risques.

²⁹ Voir International Monetary Fund, *IMF Country Report N° 19/183, Switzerland Financial Sector Assessment Program*, juin 2019, disponible sous: www.imf.org > Publications.

Le Conseil fédéral pense comme le FMI que la capacité de liquidation des grandes banques n'est pas garantie le cas échéant, faute de réglementation adéquate sur la dotation en liquidités nécessaire. Le Département fédéral des finances (DFF), la FINMA et la BNS sont en train de préparer le projet correspondant (voir chap. 2.3).

Évaluation

Selon l'analyse comparative effectuée à l'échelon international, en tenant compte des effets de la pandémie de COVID-19 ainsi que de l'évaluation du FMI, l'approche réglementaire de la Suisse est compatible avec les développements internationaux en cours. Il n'y a donc pas lieu, à l'heure actuelle, de remanier en profondeur l'approche qui prévaut en Suisse. Les paragraphes qui suivent présentent les adaptations à venir de la réglementation TBTF.

2.2 Ancrage juridique du système d'incitations portant sur la capacité globale de liquidation

Dans son rapport du 3 juillet 2019 sur l'examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques comme dans ses commentaires de la modification du 27 novembre 2019 de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR)³⁰, le Conseil fédéral a fait part de son intention d'abroger probablement dès 2022 le système de remises. À l'heure actuelle, les grandes banques obtiennent une remise sur le capital *gone concern* s'il y a de grandes chances qu'elles améliorent leur capacité globale d'assainissement grâce à des mesures ciblées. Ce système a fait ses preuves dans le passé mais perd de son effet une fois la remise maximale atteinte, raison pour laquelle il convient de prévoir d'autres incitations. Un groupe de travail du DFF et de la FINMA prépare des modifications correspondantes de l'ordonnance à l'intention du Conseil fédéral.

2.3 Exigences particulières en matière de liquidités applicables aux banques d'importance systémique

Le rapport d'évaluation du 3 juillet 2019 chargeait le DFF d'analyser, en collaboration avec la FINMA et la BNS, les exigences particulières auxquelles sont soumises les banques d'importance systémique. Cet examen a montré que les dispositions en vigueur ne permettent pas de garantir que de telles banques disposent d'une dotation en liquidités bien supérieure aux autres établissements bancaires, comme le demande la loi sur les banques (art. 9, al. 2, let. b, LB). Autrement dit, les exigences de liquidités actuelles ne suffiraient probablement pas à couvrir les besoins requis par une stabilisation (*going concern*) ou une liquidation (*gone concern*).

Les exigences particulières en matière de liquidités applicables aux banques d'importance systémique sont en cours de remaniement dans cette perspective. Une fois révi-

³⁰ RO 2019 4623

sée, l'OLiQ renfermera à la fois des exigences de liquidités renforcées pendant la période de stabilisation et des exigences en matière de liquidités particulières à la phase de liquidation. Les travaux visent à identifier un concept qui, tout en tenant compte des recommandations du CSF³¹, garantisse une estimation *ex ante* adéquate des besoins de liquidités liés à l'assainissement ou à la liquidation. Le profil de liquidité des banques d'importance systémique sera dûment pris en compte, et il s'agira de couvrir tant les besoins du groupe entier que ceux de ses principales unités opérationnelles. Par souci d'harmonisation au niveau international, la révision de l'OLiQ tiendra encore compte, pour formuler le régime de liquidités de la Suisse, des réglementations en place aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans l'UE.

Le DFF élabore avec la FINMA et la BNS un projet à l'intention du Conseil fédéral en vue d'adapter les exigences particulières en matière de liquidités inscrites dans l'OLiQ pour les banques d'importance systémique. La procédure de consultation concernant le projet de révision de l'OLiQ sera ouverte d'ici à la fin de 2021.

3 Résumé

Le Conseil fédéral est convaincu que les deux banques helvétiques d'importance systémique mondiale, très grandes en comparaison internationale et par rapport à la taille du pays, jouent un rôle essentiel dans la stabilité financière de la Suisse. Si l'un de ces établissements devait connaître des difficultés aiguës, cette stabilité serait directement menacée. Le calibrage actuel des exigences TBTF garantit que les banques d'importance systémique disposent d'une capacité de résistance adéquate.

Ainsi, au début de la pandémie de COVID-19, les deux banques d'importance systémique mondiale se sont trouvées dans une situation favorable pour maîtriser le contexte difficile et soutenir l'économie réelle. Les récents événements liés aux défauts de paiement élevés dans les banques d'importance systémique mondiale, ainsi que les grands défis qui restent à relever en matière de gestion des risques et de rentabilité, vu le niveau toujours bas des taux d'intérêt, soulignent l'importance d'une capacité de résistance accrue pour les banques d'importance systémique.

L'approche suisse suivie pour désamorcer le problème des banques d'importance systémique, qui combine différentes mesures et s'est développée au fil des ans, se révèle adéquate en comparaison internationale. Une réorientation fondamentale de cette politique ne s'impose donc pas.

Le Conseil fédéral constate que l'ancrage juridique du système d'incitations destiné à améliorer la capacité globale de liquidation laisse à désirer. Après la révision de la loi sur les banques, le DFF soumettra au Conseil fédéral des modifications correspondantes au niveau des ordonnances (notamment l'ordonnance sur les banques et l'OFB). Par ailleurs, le Conseil fédéral juge nécessaire de revoir les exigences parti-

³¹ Voir CSF, Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank, 18 août 2016, et CSF, Funding strategy elements of an implementable resolution plan, 21 juin 2018, disponible sous: www.fsb.org > Publications.

culières en matière de liquidités que doivent remplir les banques d'importance systémique. Un groupe de travail dont font partie le DFF, la FINMA et la BNS prépare un projet de révision dans ce sens de l'OLiQ.

Glossaire et abréviations

AT1	<i>Additional tier 1</i> , fonds propres de base supplémentaires. Du point de vue du bilan, il s'agit de fonds de tiers servant à couvrir les pertes après CET1.
CBCB	Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Le CBCB est le principal organisme chargé d'élaborer des normes de portée mondiale aux fins de la réglementation prudentielle bancaire. Il a pour mandat de renforcer la réglementation, le contrôle et les pratiques adéquates des banques à travers le monde en vue d'améliorer la stabilité financière.
CET1	<i>Common equity tier 1</i> , fonds propres de base durs. Exemple: capital social libéré (par ex. capital-actions).
CSF	Conseil de stabilité financière (en anglais <i>Financial Stability Board</i> ou FSB). Le CSF a été créé par le G20 lors de son sommet de Londres en avril 2009. Il surveille le système financier mondial et émet des recommandations portant notamment sur la réglementation bancaire.
Engagement total	Somme des positions de bilan et hors bilan, selon la norme du CBCB servant à calculer le ratio d'endettement.
Exigence de volant	Exigence allant au-delà de l'exigence minimale de fonds propres de la norme du CBCB.
Going concern	Pour les banques suisses d'importance systémique, selon l'OFR: «fonds propres nécessaires pour poursuivre l'exploitation ordinaire de la banque», première des deux exigences de la norme TLAC.
Gone concern	Pour les banques suisses d'importance systémique, selon l'OFR: «fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes», seconde exigence de la norme TLAC.
G-SIB	<i>Global systemically important bank</i> , banque d'importance systémique mondiale. Identifiée comme telle par le CSF. Soit en Suisse UBS et Credit Suisse.
LCR	<i>Liquidity coverage ratio</i> , ratio de liquidité à court terme, soit la réserve minimale de liquidités du mois. Vise à garantir que les banques détiennent suffisamment d'actifs liquides de haute qualité afin de couvrir en tout temps la sortie nette de trésorerie attendue dans un scénario de crise reposant sur des hypothèses de sortie et d'entrée de trésorerie à 30 jours.
LR	<i>Leverage ratio</i> , ratio d'endettement. Compare les fonds propres de base (T1) par rapport à l'engagement total d'un établissement bancaire.

MREL	<i>Minimum requirement for own funds and eligible liabilities</i> , exigences minimales pour les fonds propres et les engagements éligibles applicables au Royaume-Uni et dans l'UE. Correspond pour l'essentiel à la norme TLAC du CSF.
NSFR	<i>Net stable funding ratio</i> , ratio structurel de liquidité à long terme ou ratio de financement. Vise à garantir un financement stable sur un horizon temporel d'un an, en incitant les banques à éviter une transformation excessive des échéances.
RWA	<i>Risk-weighted assets</i> , actifs pondérés en fonction des risques. Le ratio RWA désigne la part des fonds propres dans les RWA.
SIB	<i>Systemically important bank</i> , banque d'importance systémique. En font partie en Suisse les deux banques d'importance systémique mondiale (G-SIB, voir plus haut) et trois banques non actives au niveau international, soit la Banque cantonale de Zurich, Raiffeisen et PostFinance.
T1	<i>Tier 1</i> , fonds propres de base. T1 comprend à la fois CET1 et AT1.
T2	<i>Tier 2</i> , fonds propres supplémentaires. Du point de vue du bilan, il s'agit de fonds de tiers servant à couvrir les pertes après CET1 et AT1.
TLAC	<i>Total loss absorbing capacity</i> , capacité totale d'absorption des pertes. Comprend la totalité des fonds propres et des fonds de tiers pouvant être mis à contribution, en cas d'assainissement ou de liquidation d'une banque d'importance systémique active au niveau international, en vue de l'absorption des pertes et d'une recapitalisation. Le capital se compose des fonds nécessaires pour poursuivre l'exploitation ordinaire de la banque (<i>going concern</i>) et des fonds supplémentaires destinés à son assainissement ou à sa liquidation (<i>gone concern</i>). Le CSF a publié en 2015 une norme internationale en la matière («norme TLAC»).