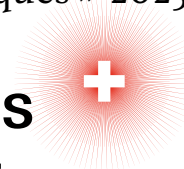


Rapport du groupe d'experts « Stabilité des banques » 2023
1^{er} septembre 2023

Réformes nécessaires après l'effondrement de Credit Suisse



Avant-propos

À la suite de la reprise de Credit Suisse par UBS, annoncée le 19 mars 2023, le Conseil fédéral a demandé le 29 mars 2023 une analyse approfondie des événements et une évaluation complète de la réglementation Too-big-to-fail (TBTf)¹.

Suite à cette décision, le DFF a mis sur pied le 17 mai 2023 le groupe d'experts « Stabilité des banques » et l'a chargé de lui présenter d'ici à la mi-août 2023 des réflexions stratégiques sur le rôle des banques et du cadre étatique dans le maintien de la stabilité de la place financière suisse².

Conformément au mandat fixé par le DFF, le groupe d'experts a mis dans ses travaux l'accent sur les questions relatives aux marchés financiers et à la stabilité (sans s'attarder sur le droit public et celui de la concurrence) et a choisi librement les sujets examinés. Ce faisant, il s'est appuyé également sur les mandats d'examen du Parlement que le Conseil fédéral doit exécuter et a pris en considération le rapport du Professeur Manuel Ammann du 19 mai 2023³, commandé par le DFF.

Le groupe d'experts a commencé ses travaux le 23 mai 2023 et mené jusqu'au 18 juillet 2023 quinze entretiens avec des établissements et des personnes impliquées dans la gestion de la crise de Credit Suisse (cf. annexe B). Le présent rapport a été terminé le 14 août 2023. Le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) a mis à disposition du groupe d'experts ses ressources organisationnelles et logistiques et lui a apporté son soutien pour la rédaction.

Dans ce rapport, le groupe d'experts expose les enseignements tirés de ces entretiens et de ses propres réflexions internes. Il formule sur cette base des recommandations qu'il convient de considérer comme des pistes de réflexion ainsi que comme une contribution à l'évaluation et au développement ultérieur de la réglementation TBTf et un soutien à la Commission d'enquête parlementaire.

Le présent rapport ne comprend aucune analyse rétroactive détaillée des événements. Le groupe d'experts a renoncé également à y formuler des propositions réglementaires détaillées.

Nous vous remercions de votre confiance et vous souhaitons une bonne lecture.



Yvan Lengwiler
Président du groupe d'experts

¹ Conseil fédéral, *Adoption d'un message spécial concernant l'ouverture de crédits d'engagement urgents en faveur de la BNS et d'UBS*, 29 mars 2023

² DFF, *Le Département fédéral des finances met sur pied un groupe d'experts focalisé sur la stabilité des banques*, 17 mai 2023, et *Yvan Lengwiler nouveau président du groupe d'experts en stabilité des banques*, 5 juin 2023

³ Ammann, Käfer et Wiest, *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 mai 2023, en allemand uniquement

La reprise de Credit Suisse par UBS en mars 2023, soutenue par la Confédération, a permis de stabiliser rapidement une situation dangereuse, la Suisse apportant ainsi une contribution importante à la stabilité du système financier international.

Le 19 mars 2023, Credit Suisse était la première banque d'importance systémique mondiale (*global systemically important bank*, G-SIB⁴) à être sur le point d'être liquidée (*resolution*)⁵. Des années de scandales, de stratégies erronées, de mauvaise rentabilité de la banque et de nombreux changements de direction ont précédé cette situation. La crise persistante de plusieurs banques régionales et spécialisées aux États-Unis au cours des premiers mois de l'année 2023 a accéléré la perte de confiance dans Credit Suisse, qui a finalement dû faire face à un « bank run » et n'a plus été en mesure de stabiliser sa situation par ses propres moyens.

Dans ce contexte, l'acquisition de Credit Suisse par UBS, soutenue par l'État, a été accueillie avec soulagement en Suisse et à l'étranger. Elle a évité des bouleversements majeurs et a apaisé la situation de manière étonnamment rapide et durable, contribuant de façon déterminante à la stabilité financière internationale. Cela revêt une grande importance pour l'économie suisse et mondiale, comme l'ont d'ailleurs reconnu et salué les autorités étrangères.

Cette reprise présentait des avantages par rapport à une liquidation car elle comportait moins de risques d'exécution. Elle a toutefois eu pour conséquence de faire d'UBS la seule grande banque active au niveau international ayant encore son siège principal en Suisse.

La Suisse dispose d'une place bancaire internationale forte mais cela implique une réglementation bancaire efficace et reconnue sur le plan mondial.

L'économie helvétique profite de l'existence de grandes banques suisses actives au niveau international et d'une place financière forte. Les banques, et notamment les grandes banques internationales comme UBS, jouent un rôle majeur dans l'écosystème de cette place financière. Elles permettent des conditions de financement avantageuses pour l'économie réelle et assurent une expertise financière qui est importante dans tous les secteurs de l'économie. De plus, le rayonnement de la place bancaire constitue un fondement essentiel de l'attractivité du franc suisse et de son statut de valeur refuge.

L'importance de la place bancaire implique une réglementation et une surveillance bancaires efficaces et reconnues au niveau international. Celles-ci conditionnent l'activité internationale d'une grande banque qui a son siège en Suisse.

⁴ Pour la définition de G-SIB, voir l'encadré 2, p. 16.

⁵ Le terme anglais « resolution » désigne l'assainissement ou la liquidation d'une banque. L'objectif est de garantir le maintien de ses fonctions d'importance systémique et la stabilité financière et, partant, d'alléger autant que possible la charge des pouvoirs publics.

⁶ On entend par régime TBTF la législation élaborée après la crise financière mondiale de 2007 et 2008.

⁷ *Emergency liquidity assistance* (ELA)

⁸ Mécanisme public de garantie des liquidités ou *public liquidity backstop* (PLB)

Le groupe d'experts « Stabilité des banques » 2023 est parvenu à la conclusion que le régime TBTF⁶ a permis d'accomplir d'importants progrès par rapport à la situation qui prévalait avant la crise financière mondiale de 2007 et 2008. Les exigences plus strictes en matière de fonds propres et de liquidités ont montré leur utilité.

Il est toutefois indéniable que les autorités n'ont pas mis en œuvre le plan de liquidation qui avait été préparé conformément à la législation TBTF. On peut dès lors se demander si ce plan aurait pu fonctionner ou si sa mise en œuvre a été considérée comme irréaliste ou trop risquée.

La Suisse doit examiner le régime TBTF et combler les lacunes identifiées. Le renforcement de la gestion de crise est d'autant plus important qu'une acquisition par une entreprise suisse ne serait plus envisageable en cas de crise d'UBS.

UBS étant désormais la seule G-SIB du pays, son acquisition par une entreprise suisse ne serait plus envisageable si la banque était en crise. La question du bon fonctionnement des instruments de liquidation et de la volonté des autorités de les utiliser revêt donc une urgence accrue. Comme base de discussion, le groupe d'experts présente dans les quatre domaines suivants des recommandations qui permettraient de renforcer le cadre réglementaire et la gestion de crise.

1. La Suisse doit améliorer la préparation et la gestion de crise.

Les trois autorités, soit l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), la Banque nationale suisse (BNS) et le Département fédéral des finances (DFF), doivent porter ensemble la responsabilité d'une gestion des crises efficace. La collaboration des autorités doit donc être assurée par des bases solides. La crédibilité des autorités suisses dans l'éventualité d'une situation de crise pour UBS doit être renforcée.

2. La Suisse doit renforcer l'approvisionnement en liquidités lors d'une crise.

Assurer des liquidités, même dans des conditions difficiles, est indispensable pour les banques. La numérisation a en outre augmenté la probabilité et la rapidité des « bank runs ». L'approvisionnement en liquidités des banques en difficulté présente cependant des lacunes qui doivent être comblées. Cela concerne, d'une part, l'octroi d'une aide extraordinaire sous forme de liquidités par la BNS (ELA⁷) et, d'autre part, l'approvisionnement subsidiaire en liquidités d'une banque avec une garantie de l'État en cas d'assainissement (PLB⁸).

3. La Suisse doit compléter les instruments relatifs à la surveillance bancaire.

La FINMA a besoin d'instruments supplémentaires en vue d'une surveillance plus efficace et d'une intervention précoce. Il s'agit de développer des moyens permettant à la FINMA d'utiliser plus efficacement les informations des marchés financiers dans son activité de surveillance.

4. La Suisse doit renforcer la qualité et l'obtention de fonds propres.

Il y a trop peu de transparence dans le domaine de la qualité des fonds propres des banques. La FINMA doit améliorer cette transparence. De plus, la crise de Credit Suisse a affecté le marché des emprunts AT1⁹ des banques suisses. Des mesures sont donc nécessaires pour le revitaliser.

⁹ Emprunts destinés aux fonds propres de base supplémentaires (*additional tier 1*, AT1). Voir chapitre 5.3.

Table des matières

1.	Introduction	10
1.1	Reprise de Credit Suisse par UBS en mars 2023 avec le soutien de la Confédération	10
1.2	La Suisse en tant que place bancaire internationale	12
1.3	Nécessité d'adapter le régime TBTF	17
2.	Gestion des crises	20
2.1	Renforcement de la crédibilité	20
2.2	Collaboration entre les autorités avant et pendant la crise	24
2.3	Risques d'un assainissement.....	29
2.4	Flexibilité dans la planification de la liquidation	32
2.5	Possibilité d'assainissement.....	35
2.6	Étatisation et participation de l'État.....	36
2.7	Recommandations concernant la gestion des crises.....	38
3.	Liquidités	40
3.1	Réserves internes de liquidités	40
3.2	Garantie des dépôts	42
3.3	Aide extraordinaire sous forme de liquidités.....	44
3.4	La stigmatisation de l'aide extraordinaire sous forme de liquidités	46
3.5	Liquidités disponibles au sein du groupe	48
3.6	Aide sous forme de liquidités pendant une procédure d'assainissement	51
3.7	Recommandations en matière de liquidités	55
4.	Mesures prudentielles et protectrices	56
4.1	Surveillance	56
4.2	Moment des mesures protectrices et risque d'insolvabilité	61
4.3	Recommandations dans le domaine de la surveillance	65

5. Fonds propres	66
5.1 Ampleur quantitative des exigences en matière de fonds propres	66
5.2 Qualité des fonds propres	68
5.3 Le marché ATI	72
5.4 Recommandations en matière de fonds propres	75
Annexe A: Membres du groupe d'experts.....	78
Annexe B: Entretiens.....	79
Annexe C: Recommandations en quatre volets.....	80
1. Gestion de crise	80
2. Liquidités.....	81
3. Surveillance	81
4. Qualité et acquisition des fonds propres.....	82
Annexe D: Interventions parlementaires.....	83

I. Introduction

I.1 Reprise de Credit Suisse par UBS en mars 2023 avec le soutien de la Confédération

Le 19 mars 2023, Credit Suisse était la première banque d'importance systémique mondiale (*global systemically important bank*, G-SIB) à être sur le point d'être liquidée (*resolution*)¹⁰. Des années de scandales, de stratégies erronées, de mauvaise rentabilité de la banque et de nombreux changements de direction ont précédé cette situation. Le cours de l'action, les évaluations des principales agences de notation et les primes de risque de défaillance (*credit default swap*, CDS) témoignaient de ces développements (voir figures 1 et 2).

La situation de Credit Suisse en 2023 était sensiblement différente de celle d'UBS lors de son sauvetage en 2008. A l'époque, UBS subissait les conséquences de mauvais investissements dans des hypothèques titrisées de type *subprime*. Il s'agissait d'une crise de solvabilité classique. En revanche, Credit Suisse est resté bien capitalisé jusqu'à la fin (voir tableau 1). Sa chute a été causée par la perte de confiance de ses clients dans son management et dans ses pratiques commerciales.

La crise persistante de plusieurs banques régionales et spécialisées aux États-Unis au cours des premiers mois de l'année 2023 a encore accéléré la perte de confiance envers Credit Suisse, qui a finalement dû faire face à un « bank run » et n'a plus été en mesure de stabiliser sa situation par ses propres moyens.

Le 19 mars 2023, UBS¹¹ et Credit Suisse¹² ont annoncé la fusion prévue. La FINMA a approuvé la reprise de Credit Suisse par UBS¹³ et la Confédération a soutenu cette opération par des mesures étatiques¹⁴. Il n'y a donc eu ni liquidation ni assainissement de Credit Suisse.

La reprise du Credit Suisse par UBS, soutenue par la Confédération et fondée sur le droit de nécessité, a été accueillie avec soulagement en Suisse et à l'étranger. Elle a permis d'éviter des bouleversements majeurs et d'apaiser la situation de manière étonnamment rapide et durable, contribuant de façon déterminante à la stabilité financière internationale. Cela revêt une grande importance pour l'économie suisse et mondiale, comme l'ont d'ailleurs reconnu et salué les autorités étrangères.

Les autorités avaient trois possibilités: l'assainissement de Credit Suisse conformément au plan préparé, la nationalisation de Credit Suisse et la fusion avec UBS. Dans les trois cas, la BNS aurait dû mettre à disposition des liquidités en grande quantité et la Confédération aurait dû en garantir une partie. Le recours au droit de nécessité était donc nécessaire.

Les risques financiers de l'aide sous forme de liquidités sont cependant raisonnables. La BNS a mis à la disposition de Credit Suisse et d'UBS une limite de crédit maximale de 250 milliards de francs sous forme de liquidités, dont 100 milliards au titre d'une garantie de la Confédération contre le risque de défaillance. Il s'agit en l'espèce de crédits à court terme destinés à surmonter le problème de liquidités

¹⁰ Le terme anglais «resolution» désigne un assainissement ou une liquidation. Un plan de liquidation (*resolution plan*) indique comment une banque serait assainie ou liquidée. Il vise à garantir le maintien de ses fonctions d'importance systémique et la stabilité financière et, partant, à alléger autant que possible la charge des pouvoirs publics.

¹¹ UBS, *UBS plant Akquisition von Credit Suisse*, 19 mars 2023

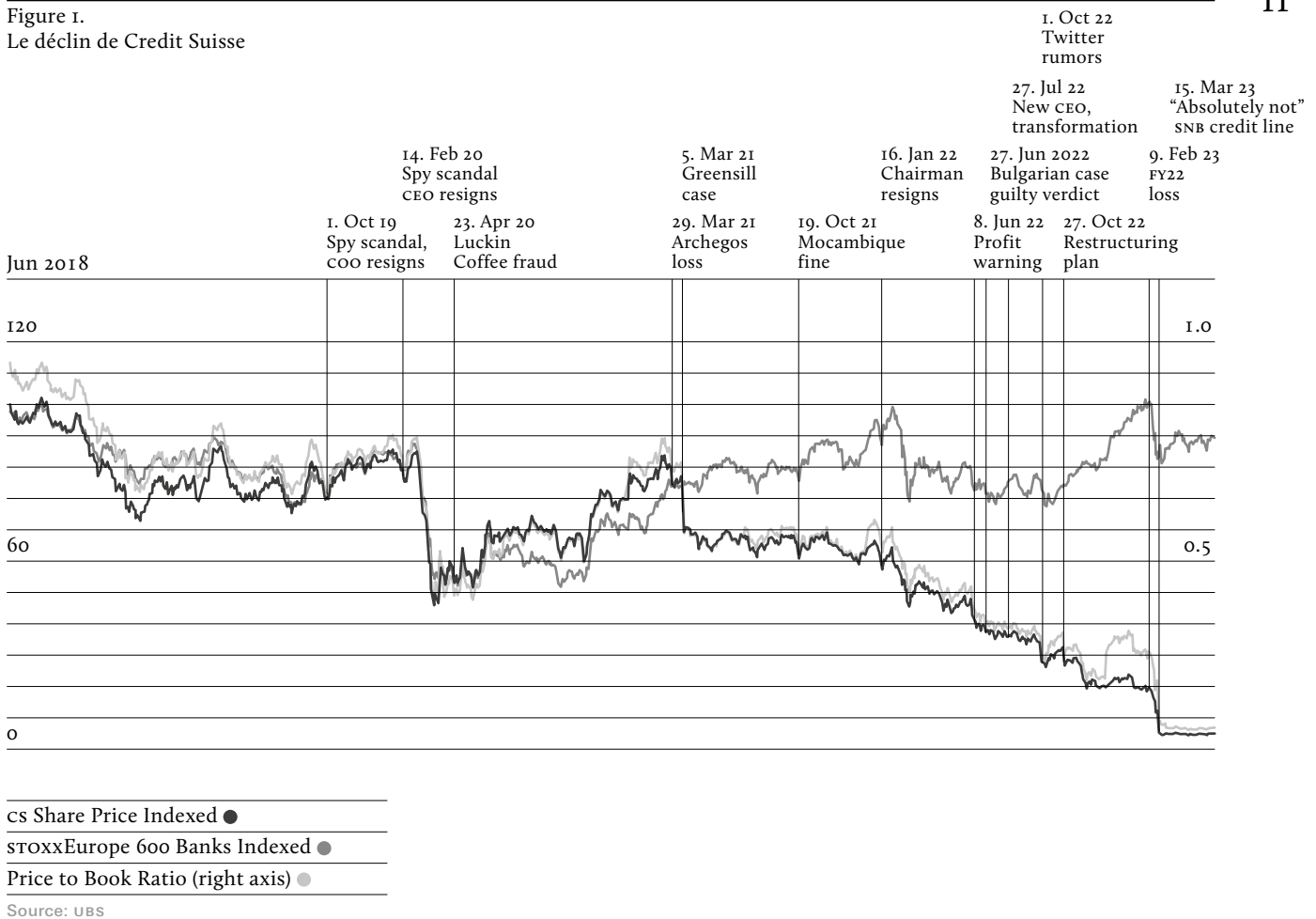
¹² Credit Suisse, *Zusammenschluss der Credit Suisse und UBS*, 19 mars 2023

¹³ FINMA, *La FINMA approuve la fusion d'UBS et de Credit Suisse*, 19 mars 2023

¹⁴ Conseil fédéral, *Assurer la stabilité des marchés financiers: le Conseil fédéral approuve et soutient l'acquisition de Credit Suisse par UBS*, 19 mars 2023

¹⁵ FINMA, *La FINMA approuve la fusion d'UBS et de Credit Suisse*, 19 mars 2023, et *La FINMA informe sur les bases de l'amortissement des instruments de capital AT1*, 23 mars 2023. Voir également chapitre 5.3.

Figure 1.
Le déclin de Credit Suisse



de Credit Suisse, et non de l'injection de capital sous la forme de fonds propres dans l'une des banques participantes. Visant à garantir les fonctions d'importance systémique en cas de crise, cet engagement représente un risque financier faible pour la Confédération et la BNS. De plus, les crédits portent intérêt, sont amortis et, dans la mesure où ils sont garantis par la Confédération, sont assortis d'une prime de mise à disposition et d'une prime de risque. Enfin, UBS en répond en raison de l'exécution de la fusion, ce qui réduit encore le risque.

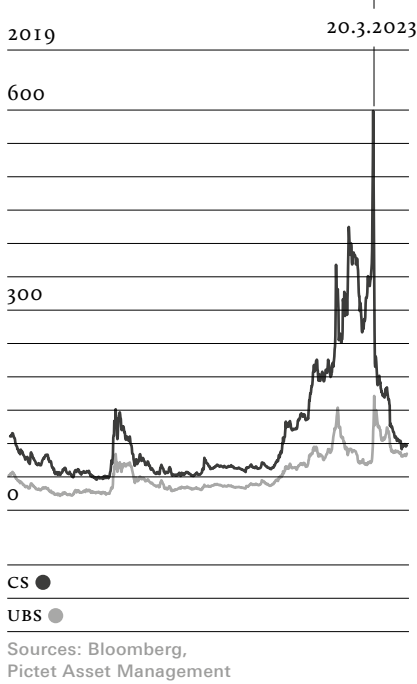
Dans tous les cas, les emprunts AT1 de Credit Suisse d'environ 16 milliards de francs auraient été amortis¹⁵.

Un assainissement aurait présenté l'avantage de maintenir dans un premier temps Credit Suisse en tant que grande banque opérationnelle. Avec le temps, les secteurs de la banque qui n'auraient pas été adaptées à la nouvelle stratégie auraient été vendus. L'UBS n'aurait pas été la seule à entrer en ligne de compte en tant qu'acquéreur, mais des acheteurs étrangers auraient également été intéressés.

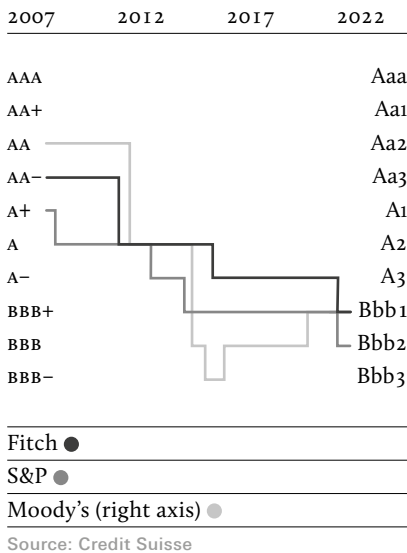
L'inconvénient de cette solution résidait dans les risques inhérents à la conversion d'au moins une partie des *bail-in bonds* (voir chapitre 2.3).

Figure 2.

Credit default swaps



Notations de Credit Suisse



Certains observateurs ont toutefois été surpris que les actions n'aient pas été amorties et que le *bail-in* n'ait pas été exécuté.

Par rapport à une liquidation, une reprise soutenue par l'État a l'avantage d'être relativement simple à réaliser, de rétablir rapidement la confiance et d'éviter le risque d'un *bail-in*. Elle n'est cependant pas exempte d'inconvénients.

Premièrement, elle expose les pouvoirs publics à un risque plus important. La Confédération a accordé une garantie contre les pertes de 9 milliards de francs au maximum sur un portefeuille d'actifs précis de Credit Suisse, que détient désormais UBS. Cette garantie fait également l'objet d'une indemnisation et n'a aucune incidence financière directe néfaste pour la Confédération. Contrairement à l'aide sous forme de liquidités décrite plus haut, elle avait tout de même une probabilité non négligeable de se transformer en perte effective pour la Confédération¹⁶. Depuis, UBS a également résilié ce contrat, de sorte qu'il n'y a plus de risque pour la Confédération. En fait, celle-ci a même enregistré des recettes de 200 millions de francs sur les garanties de l'État¹⁷.

Deuxièmement, du fait de cette reprise, UBS est désormais la seule grande banque active au niveau international ayant encore son siège principal en Suisse. Cette situation pourrait poser des défis aux entreprises helvétiques car elles sont confrontées à la forte position qu'occupe UBS sur le marché de certains services financiers. En outre, l'UBS a gagné en complexité et en poids politique, ce qui rend sa surveillance et sa réglementation plus exigeantes. Par ailleurs, cette reprise pourrait entraîner dans le monde des suppressions d'emploi substantielles chez Credit Suisse, respectivement UBS, mais il en aurait peut-être été de même en cas d'assainissement.

I.2 La Suisse en tant que place bancaire internationale

Avantages de la place bancaire pour la Suisse

Une place financière suisse forte sur le plan international et, en particulier, de grandes banques actives au niveau international, confèrent des avantages significatifs à la Suisse:

Premièrement — de grandes banques internationales permettent d'approvisionner efficacement l'économie réelle en moyens financiers. Elles assurent par ailleurs des services très spécialisés : un trafic des paiements international fiable et avantageux, l'octroi de crédits à court et à long termes pour des opérations en Suisse et à l'étranger, des couvertures de change, des prestations sur le marché des capitaux, le financement des exportations, la gestion des risques, le soutien en matière de fusions, de successions, etc. Le réseau international et la taille jouent un rôle majeur car la plupart des sources de finance-

¹⁶ DFF, *Acquisition de Credit Suisse par UBS: conséquences financières pour la Confédération*, en ligne, dernière modification: 9 juin 2023

¹⁷ Conseil fédéral, *Credit Suisse / UBS: fin de toutes les garanties de la Confédération*, 11 août 2023

¹⁸ SFI, *Place financière suisse – Chiffres-clés, avril 2023*, en ligne, dernière modification: 1^{er} mai 2023

ment destinées aux crédits consortiaux, aux émissions d'emprunts ou aux placements d'actions se trouvent à l'étranger. Hormis les banques étrangères, seule UBS dispose désormais d'un réseau de distribution approprié pour ces financements. 60 % des acquisitions d'entreprises sont réalisées à l'étranger et de nombreuses sociétés suisses s'y développent. Celles-ci ont besoin de banques qui les accompagnent dans cette expansion. De même, des entreprises de taille moyenne souhaitent parfois obtenir un financement supérieur à 100 millions de francs. Le cas échéant, des petites banques ne pourraient répondre à ce besoin que dans le cadre d'un syndicat bancaire, ce qui est beaucoup plus compliqué.

Les banques étrangères ne constituent pas une véritable alternative, d'une part parce qu'elles s'intéressent plutôt aux gros clients pour des questions de coûts et, d'autre part, parce qu'elles ont tendance à réduire leur engagement en Suisse pendant les périodes difficiles.

Deuxièmement — UBS (et Credit Suisse auparavant) propose en Suisse en tant que « banque des banques » des services interbancaires essentiels (p.ex. conservation de titres, traitement international des devises, etc.) aux banques petites et moyennes, contribuant ainsi de manière importante au bon fonctionnement de l'écosystème de la place financière suisse. Une dépendance vis-à-vis des banques étrangères pour ces services serait risquée sur le plan stratégique.

Troisièmement — la place financière suisse assure un grand savoir-faire financier dans notre économie. La Suisse dispose d'une excellente main-d'œuvre spécialisée. Non seulement ces compétences sont indispensables aux institutions financières au sens strict, mais elles déploient également leurs effets dans d'autres secteurs de l'économie en concourant à une gestion professionnelle des risques financiers des entreprises indigènes (p.ex. couverture de change, financement des exportations) et des pouvoirs publics. Une compétence financière appropriée permet de soutenir le développement et la fabrication de produits innovants et fait partie intégrante de la conquête de nouveaux marchés. Dans le secteur bancaire également, les grandes banques jouent un rôle essentiel dans la formation. Par exemple, près de la moitié des CEOs des banques cantonales sont issus d'une grande banque.

Quatrièmement — le rayonnement de la place financière constitue l'un des piliers de l'attractivité du franc suisse et de son statut de valeur refuge. L'importance de la place financière garantit la demande mondiale de francs suisses, offrant ainsi à la politique monétaire des opportunités auxquelles elle n'aurait autrement pas accès.

Cinquièmement — grâce à son importance au niveau international, la place financière (services financiers et d'assurance) est également un employeur majeur (2022: 5,2 % de l'emploi total) qui contribue très fortement à la création de valeur (2022: 8,9 % du produit intérieur brut [PIB]) et aux recettes fiscales des pouvoirs publics (2021: 13,3 %)¹⁸.

En milliards	T1 2023		T4 2022		T3 2022		Min.
Fonds propres, pondérés en fonction des risques							
CET1	35.8	14.7%	36.7	14.6%	39.9	14.6%	10.0%
CET1 + AT1*	49.4	20.3%	50.0	19.9%	50.1	18.3%	14.3%
TLAC**	97.9	40.2%	99.1	39.5%	97.4	35.5%	28.6%
RWA***	243.8		251.0		274.1		
Fonds propres, non pondérés							
Leverage ratio CET1	32.8	5.0%	32.7	5.0%	41.7	4.9%	3.5%
LR CET1 + AT1*	49.4	7.6%	50.0	7.7%	50.1	5.9%	5.0%
TLAC**	97.9	15.0%	99.1	15.2%	97.4	11.5%	10.0%
Dénominateur LR	653.0		650.5		836.9		
Total du bilan	540.3		531.4		700.4		
Liquidités							
LCR		178%		144%		192%	100%
HQLA	118.1		120.0		226.8		

Tableau 1.
Indicateurs réglementaires de
Credit Suisse Group SA

Les abréviations CET1, AT1 et TLAC désignent différentes formes de fonds propres qui sont présentées au chapitre 5.3. Le «dénominateur LR» correspond au total du bilan non pondéré plus des positions hors bilan sélectionnées. Dans la réglementation, la taille joue un rôle important. «Min.» désigne le minimum réglementaire exigé, voir la figure 5 au chapitre 5.

* going concern

** going et gone concern

*** Actifs pondérés en fonction des risques

Source: *Credit Suisse, Pillar 3 Regulatory Disclosures*

Conséquences pour le cadre étatique

La Suisse a donc tout intérêt à continuer d'accueillir de grandes banques actives au niveau international. Par conséquent, les conditions-cadre doivent être définies de telle sorte qu'elle reste, en comparaison internationale, un lieu d'implantation attrayant pour ces établissements.

Cela requiert une surveillance et une réglementation bancaires fortes et reconnues sur le plan international. Au vu de l'effondrement de Credit Suisse, on peut se demander comment renforcer encore la résilience des banques d'importance systémique en Suisse et les différents instruments en cas de crise (voir encadré 2). Le cadre réglementaire doit garantir la résilience et la liquidation, respectivement l'assainissement (*Abwicklung*) crédible des banques d'importance systémique. Dans le cas contraire, les contribuables suisses et le système financier international seraient exposés au risque d'une faillite bancaire désordonnée, et la Suisse perdrait à moyen terme son attrait en tant que lieu d'implantation pour de tels établissements.

Dès lors, la réglementation en vigueur doit être examinée attentivement à l'aune de ce nouveau contexte et adaptée si nécessaire, tout en tenant compte des développements internationaux et de la politique intérieure.

Les normes internationales des organismes compétents sont déterminantes pour les travaux portant sur le cadre étatique dans ce domaine (voir encadré 3). La Suisse doit cependant prendre en compte sa situation spécifique lors de leur mise en œuvre et considérer en particulier l'importance de la grande banque restante active au niveau international pour son économie ainsi que la taille disproportionnée de cette banque, en comparaison internationale, par rapport à son économie (voir figure 3).

Comment une banque peut-elle être à la fois saine sur le plan réglementaire et au bord de l'effondrement?

En fin de compte, Credit Suisse a échoué à cause d'une crise de confiance. Or, l'activité bancaire repose sur la confiance car le client ne voit pas ce que la banque fait de son argent. Les marchés, les investisseurs et les clients ont retiré à Credit Suisse leur confiance en même temps que leurs actifs, provoquant un « bank run ».

Il convient de souligner que cette crise s'est aggravée, bien que la BNS et la FINMA aient confirmé que Credit Suisse remplissait à tout moment les exigences réglementaires en matière de liquidités et de fonds propres. Cette apparente contradiction peut en principe s'expliquer de quatre façons différentes:

Premièrement — il s'agirait d'un « simple bank run », c'est-à-dire d'un événement aléatoire imprévisible qui incite un certain nombre de clients d'une banque à retirer leurs dépôts, ce qui à son tour pousse d'autres clients à faire de même. La banque devient alors rapidement illiquide et le « bank run » une prophétie auto-réalisatrice. En tant que « *lender of last resort* », la banque centrale interviendra avec des liquidités suffisantes pour empêcher cette défaillance indésirable (car inutile) d'une banque en principe solvable.

Cette explication ne saurait être balayée d'un revers de la main car une crise faisait rage aux États-Unis peu avant la semaine fatidique de Credit Suisse et les marchés étaient très nerveux. Il serait toutefois présomptueux de considérer la crise de Credit Suisse comme une crise de confiance venue de nulle part. Après tout, le cours de l'action de la banque avait perdu 90% de sa valeur entre 2021 et 2023 et les ratings constamment abaissés alors que les primes de défaut CDS augmentaient (illustrations 1 et 2).

Deuxièmement — les indicateurs réglementaires seraient inappropriés pour annoncer à temps une crise de confiance. Ils permettent de savoir s'il existe un volant de fonds propres et de liquidités et ont toujours, dans une certaine mesure, un caractère rétrospectif. Ils suffisent peut-être pour identifier une crise (calibrée) mais ne disent rien de la fiabilité de la stratégie ou du modèle d'affaires, ni des perspectives de bénéfice, de la qualité de l'équipe dirigeante et du conseil d'administration, ni du comportement de la banque dans une situation de crise (voir chapitre 4.2).

Troisièmement — les indicateurs réglementaires donneraient une image incomplète des volants effectivement disponibles. Par exemple, les indicateurs pourraient être « satisfaisants » au niveau du groupe, alors que les liquidités et les fonds propres seraient insuffisants au sein de celui-ci car les autorités de surveillance ne permettraient pas à la maison-mère étrangère d'accéder aux filiales dans leur pays. Certains acteurs du marché comprennent ces obstacles internes et remettent dès lors en question la pertinence et la transparence des indicateurs publiés, ce qui contribue à l'incertitude et à la perte de confiance (voir chapitre 3.5).

Quatrièmement — l'autorité de surveillance exigerait effectivement d'une banque moins de fonds propres que dans le cas d'une interprétation plus stricte des règles pour lui laisser le temps de remédier à des manquements ou de s'adapter à de nouvelles dispositions ou particularités. On peut citer à titre d'exemple une décote de fonds propres liée à un modèle, une mansuétude réglementaire dans l'application de « filtres réglementaires » ou l'adaptation retardée des méthodes d'évaluation. Par conséquent, la qualité des fonds propres de base durs (core equity tier 1, CET1) déclarés peut varier d'un établissement à l'autre, ce qui peut susciter de l'incertitude chez les acteurs du marché (voir chapitre 5.2).

Une banque est réputée d'importance systémique lorsqu'elle assure dans l'économie domestique des fonctions indispensables à de nombreuses autres entreprises ou personnes. De plus, elle doit avoir un certain monopole. En d'autres termes, ses fonctions ne peuvent pas être remplacées par celles d'un autre prestataire dans un délai raisonnable pour l'économie. Compte tenu de ces caractéristiques, cette banque est trop importante pour qu'un État la laisse faire faillite sans prendre de mesures. La BNS (après avoir entendu la FINMA) détermine les banques d'importance systémique (*systemically important bank, SIB*) et leurs fonctions qui ont une importance systémique pour l'économie helvétique (art. 8 LB^a). En Suisse, il s'agit d'UBS (et, jusqu'à récemment, de Credit Suisse), de la Banque cantonale de Zurich (ZKB), de Raiffeisen et de Postfinance.

La réglementation bancaire suisse opère une distinction entre les banques d'importance systémique actives au niveau international (G-SIB) et non actives au niveau international (*domestic systemically important banks, D-SIB*; art. 124a OFR^b). Cette distinction est essentielle pour les autorités de surveillance car la liquidation d'une G-SIB ne saurait relever de la seule compétence de l'autorité de surveillance du siège de la société holding ou de la maison-mère mais nécessite une coordination internationale avec chaque autorité compétente de l'État de domicile des différentes sociétés du groupe. Dans cet environnement international, toute banque d'importance systémique est réputée active au niveau international lorsque le Conseil de stabilité financière (CSF) la désigne comme G-SIB (art. 124a, al. 1, OFR). En Suisse, cela ne s'applique plus désormais qu'à UBS.

L'assainissement d'une banque d'importance systémique vise à garantir la poursuite de son activité après une éventuelle restructuration ou, au moins, le maintien de certains services bancaires. Il ne s'agit pas de conserver la banque sous sa forme actuelle, mais de protéger des secteurs particulièrement importants de ses activités. L'objectif n'est donc pas de sauver la banque mais de protéger les créanciers, d'assurer la stabilité financière et d'éviter une liquidation de la banque ainsi que des mesures de sauvetage étatiques.

^a Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques; RS 952.0)

^b Ordonnance du 1^{er} juin 2012 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des maisons de titres (ordonnance sur les fonds propres; RS 952.03)

I.3 Nécessité d'adapter le régime TBTF¹⁹

La crise financière mondiale de 2007 et 2008 a indéniablement montré que la faillite désordonnée²⁰ d'une banque d'importance systémique mondiale peut entraîner d'importantes distorsions sur le marché. Un consensus s'est établi au niveau international après cette crise: les banques d'importance systémique ne devraient pas être sauvées par l'État mais faire l'objet d'une liquidation ordonnée. Les pays du G20 ont donc décidé de réformer la législation sur les marchés financiers pour résoudre le problème des établissements financiers trop grands pour faire faillite (*too big to fail*). Ce régime TBTF a été transposé en droit national dans la plupart des pays, dont la Suisse.

Le groupe d'experts pense que ce régime a permis d'accomplir d'importants progrès par rapport à la situation antérieure à cette crise:

- Ce régime a imposé aux banques des volants de fonds propres et de liquidités plus élevés, les rendant ainsi plus résistantes.
- Il a posé les bases nécessaires à une surveillance des marchés financiers et à une mise en œuvre plus efficaces, contribuant ainsi à réduire la probabilité de distorsions dans le système financier.
- Il a élaboré des instruments permettant de liquider des banques d'importance systémique sans pour autant mettre en péril leurs fonctions d'importance systémique ni faire peser une charge excessive sur les pouvoirs publics. Jusqu'à présent, ces instruments n'ont toutefois pas été utilisés dans la pratique pour des banques d'importance systémique mondiale.

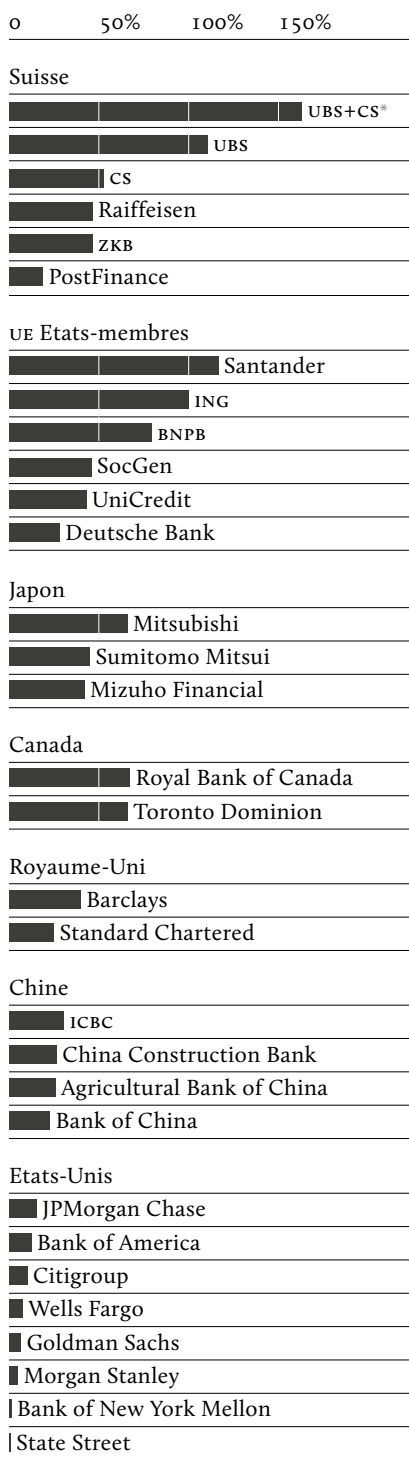
La reprise de Credit Suisse par UBS a également fait naître des doutes et des incertitudes quant au régime TBTF:

- D'une part, la solution trouvée semble remettre en question une décennie de préparatifs et la pertinence d'une partie du régime TBTF. Le plan de liquidation des autorités aurait-il pu fonctionner sur le principe, mais une meilleure alternative s'est présentée, ou sa mise en œuvre était-elle en fin de compte irréaliste? Cette question présente un intérêt tout particulier maintenant que la Suisse ne compte plus qu'une seule G-SIB.
- D'autre part, l'opération soulève des questions sur les instruments et l'organisation des autorités suisses dans le domaine des marchés financiers. Sont-elles suffisamment préparées pour faire face à un G-SIB en cas de crise? Disposent-elles des outils appropriés pour intervenir à temps et réagir en période de crise? Y a-t-il une réelle collaboration entre elles?

¹⁹ TBTF signifie *too big to fail*. C'est ainsi que l'on désigne la législation élaborée après la crise financière mondiale de 2007 et 2008.

²⁰ On entend par faillite désordonnée une faillite sans mesure d'accompagnement, comme celle de Lehman Brothers en 2008.

Figure 3.
Taille (leverage ratio exposure)
de certaines banques par rapport
au PIB national. Selon la banque,
données entre 2019 et T1 2022



* UBS + CS = somme des tailles au T1 2022.
Cela ne correspond pas à la taille actuelle de
l'entité fusionnée.

Sources: Fonds monétaire international (FMI),
publications des banques, calculs de la BNS.

D'une part, le fait que l'option d'un assainissement de Credit Suisse n'ait pas été retenue ne saurait s'apparenter à un échec du plan de liquidation. D'autre part, celui-ci n'a pas encore pu démontrer son utilité pratique. Les autorités compétentes affirment qu'un assainissement global aurait en principe été possible. Elles avaient préparé pendant plusieurs mois un assainissement de Credit Suisse qu'elles avaient défini dans le cadre d'un groupe de gestion de crise (crisis management group) avec des autorités de surveillance internationales. Au cours des entretiens, les autorités étrangères impliquées ont déclaré que cette préparation était suffisante et que les membres de ce groupe auraient accepté et soutenu la réalisation de l'assainissement global de Credit Suisse. Le DFF, la FINMA et la BNS en ont souligné cependant aussi les risques. En fin de compte, la fusion présentait moins de risques d'exécution, raison pour laquelle les autorités suisses l'ont privilégiée.

UBS est désormais la seule grande banque en Suisse et on peut se demander si elle pourrait être assainie comme prévu en cas de crise existentielle.

On sait d'expérience que l'examen et la modification de la réglementation bancaire se fondent toujours sur la crise la plus récente. Or, chaque crise est différente. Les recommandations formulées ci-après entendent contribuer au renforcement de la législation bancaire en Suisse à la lumière de l'effondrement de Credit Suisse pour réduire encore la probabilité de crises bancaires et financières. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'aucune réglementation ne saurait empêcher une crise de façon certaine. Le groupe d'experts accorde donc beaucoup d'importance aux mesures de gestion de crise.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et Bâle I, II, III

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) est l'instance déterminante pour la coordination internationale de la réglementation bancaire. Il fait office de forum en vue d'une collaboration dans les questions relatives à la surveillance bancaire. Composé de représentants des banques centrales et des autorités de surveillance de 27 pays (la Suisse y est représentée par la FINMA et la BNS), le CBCB élabore et édicte des dispositifs dans le cadre d'un processus participatif. Bien que ces dispositifs ne soient pas juridiquement contraignants pour ses membres, ceux-ci s'attendent mutuellement à ce qu'ils soient transposés en droit national pour créer une convergence internationale. Des examens par les pairs (*peer reviews*) sont réalisés régulièrement à cet effet.

En 1988, le CBCB a approuvé le «Capital Accord», connu désormais en tant que *Bâle I*^a. Celui-ci définit une pondération-risque simple des différentes classes d'actifs (numéraire 0 %, emprunts d'État 20 %, hypothèques 50 %, autres 100 %) et exige qu'une banque détienne des fonds propres équivalant au moins à 8 % de ces actifs pondérés. Bâle I prévoyait déjà deux types de fonds propres (*tier 1* et *tier 2*). Les règles ont été régulièrement adaptées et affinées.

Bâle II^b représente une évolution significative du dispositif. Il comprend plusieurs nouveautés, dont la mise en place des trois piliers de la surveillance (voir encadré 5) et d'une approche fondée sur les notations internes (*internal risk-based approach*, IRB) pour évaluer les risques de crédit.

Bâle III^c a apporté plusieurs innovations. Les principales sont le ratio d'endettement maximal (*leverage ratio*) non pondéré (parallèlement aux exigences de fonds propres pondérées en fonction du risque), les règles concernant la liquidité minimale (ratio de liquidités à court terme ou *liquidity coverage ratio* [LCR] et ratio de financement ou *net stable funding ratio* [NSFR]) et les règles relatives au volant anticyclique, selon lesquelles les exigences posées aux banques dépendent du cycle macroéconomique.

La réglementation est développée régulièrement. Son état actuel est appelé «normes finales de Bâle III», «Bâle 3.1», «Basel III Endgame» ou «Bâle IV». Il peut être consulté sur le site Internet de la Banque des règlements internationaux (BRI), à Bâle^d.

^a CBCB, *Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres*, 1988.

^b CBCB, *Bâle II: convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres – dispositif révisé*, 2004

^c CBCB, *Bâle III: dispositif réglementaire mondial visant à renforcer la résilience des établissements et systèmes bancaires*, 2010, et *Bâle III: dispositif international de mesure, normalisation et surveillance du risque de liquidité*, 2010

^d CBCB, *The Basel Framework*

2. Gestion des crises

Lorsqu'une banque d'importance systémique rencontre des difficultés et que ni son plan de stabilisation (*recovery plan*) ni les instruments prudentiels et les mesures protectrices de la FINMA ne peuvent éviter son effondrement, l'État doit initier la liquidation de cet établissement bancaire. La faillite (ou la liquidation) de la banque d'importance systémique ou son assainissement (voir encadré 4) sont prévus dans la loi.

La faillite d'une banque d'importance systémique doit autant que possible être évitée, car le coût pour l'économie serait trop élevé. En particulier, une telle faillite pourrait déstabiliser les marchés financiers internationaux et empêcher le maintien des fonctions d'importance systémique de la banque au niveau mondial.

Il convient donc de privilégier un assainissement de la banque, dont la réussite implique une préparation sur le long terme de la part des autorités et de l'établissement concerné. C'est ce qu'on appelle le plan de liquidation. La FINMA l'élabore pour les banques d'importance systémique et y indique comment réaliser l'assainissement de la banque d'importance systémique qu'elle a ordonné peut être réalisé.

2.1 Renforcement de la crédibilité

Contexte

Credit Suisse était la première banque d'importance systémique mondiale dont le plan de liquidation était sur le point d'être mis en œuvre. Il n'y avait aucun précédent. Il est donc probable que cela ait incité les décideurs à redoubler de prudence.

Les entretiens menés par le groupe d'experts ont révélé que le plan de liquidation mondiale était très bien accepté, préparé et assimilé par les principales autorités de surveillance étrangères. Le fait qu'il n'ait pas été mis en œuvre a créé la surprise, voire a suscité de la déception.

Jusqu'à présent, la décision de ne pas appliquer le plan de liquidation préparé n'a pas été justifiée de manière détaillée. Des «risques d'exécution» et la «menace d'une crise financière» ont certes été évoqués et il a été dit que l'acquisition de Credit Suisse par UBS avait été privilégiée car c'était la meilleure solution²¹. Il n'existe à ce jour ni analyse conjointe du DFF, de la BNS et de la FINMA ni information transparente sur les motifs ayant conduit à cette solution. Le DFF envisage de mener cette analyse dans le cadre du rapport TBTF du Conseil fédéral.

²¹ Par exemple ici: [conférence de presse du Conseil fédéral du 19 mars 2023](#)

²² NZZ, [Keller-Sutter zur Credit Suisse-Rettung: «Dass viele eine Wut im Bauch haben, verstehe ich gut»](#), en ligne, 25 mars 2023 (article payant)

²³ Financial Times, [Rules for winding up big banks do not work, Swiss finance minister warns](#), en ligne, 25 mars 2023 (article payant)

²⁴ Voir, p. ex., les déclarations de Dominique Laboureix, président du Conseil de résolution unique de l'UE, sur le site Risk.net, [SRB head asks for extra tools to restore faith in resolution](#), en ligne, 20 juillet 2023 (article payant).

²⁵ CEP [«Gestion par les autorités – fusion d'urgence de Credit Suisse»](#)

La renonciation à la mise en œuvre du plan de liquidation peut jeter le doute quant à la future applicabilité d'un tel plan pour des banques d'importance systémique. Dans ce contexte, l'entretien accordé à la NZZ par la ministre suisse des finances après la fusion a fait grand bruit²². Le Financial Times (FT) l'a repris sous une forme très abrégée²³. Le message principal qui se dégage de la version du FT est le suivant: le Conseil fédéral est d'avis que le dispositif mondial de liquidation (*resolution framework*) ne fonctionne pas. Ce message a été très remarqué et amplement diffusé à l'échelle internationale²⁴.

Constat

Plusieurs interlocuteurs du groupe d'experts ont déclaré que certaines autorités de surveillance étrangères auraient désormais moins confiance qu'avant l'affaire Credit Suisse que la Suisse mette effectivement en œuvre le plan de liquidation d'UBS si cette banque d'importance systémique venait à se trouver dans une situation critique. Par ailleurs, le recours au droit de nécessité n'a pas toujours été compris à l'étranger.

Afin de renforcer la crédibilité de la FINMA en tant qu'autorité de surveillance et de liquidation à l'international, il convient de présenter de manière circonstanciée les options dont disposaient les autorités pour résoudre la crise de Credit Suisse et les raisons pour lesquelles la reprise de Credit Suisse par UBS en dehors de la liquidation prévue par la législation TBTF a été privilégiée.

Les réflexions concernant les opportunités et les risques inhérents à la mise en œuvre du plan de liquidation mondiale préparé doivent donc être exposées de manière claire et détaillée pour mieux comprendre la solution retenue dans la perspective de futures situations de crise.

Les conclusions de ces analyses devront être présentées en plus de celles de la CEP «Gestion par les autorités – fusion d'urgence de Credit Suisse», qui va conduire des investigations sur la gestion de la fusion d'urgence de Credit Suisse avec UBS par le Conseil fédéral, l'administration fédérale et d'autres organes chargés de tâches de la Confédération²⁵.

Plan de stabilisation, plan de liquidation, plan d'urgence suisse et plan d'assainissement

Les banques d'importance systémique sont tenues d'élaborer un *plan de stabilisation (recovery plan)*. «La banque y présente les mesures qu'elle entend prendre pour se stabiliser durablement en cas de crise de manière à pouvoir poursuivre son activité sans intervention de l'État» (art. 64, al. 1, OB^a). Ce plan couvre la période précédant une intervention de la FINMA. En d'autres termes, il s'applique avant une liquidation proprement dite. Il est soumis à l'approbation de la FINMA.

Celle-ci élabore un *plan de liquidation (resolution plan)* pour les banques d'importance systémique et y indique comment réaliser l'assainissement ou la liquidation partielle de la banque en cas de crise (art. 64, al. 2, OB). Ce plan vise à maintenir les fonctions d'importance systémique de la banque, à garantir la stabilité financière et à limiter autant que possible l'implication des pouvoirs publics.

La FINMA vérifie également la *capacité d'assainissement et de liquidation (resolvability)* des banques d'importance systémique actives au niveau international, c'est-à-dire les travaux préparatoires de la banque qui sont nécessaires pour garantir sa capacité d'assainissement et de liquidation en Suisse et à l'étranger (art. 65a OB).

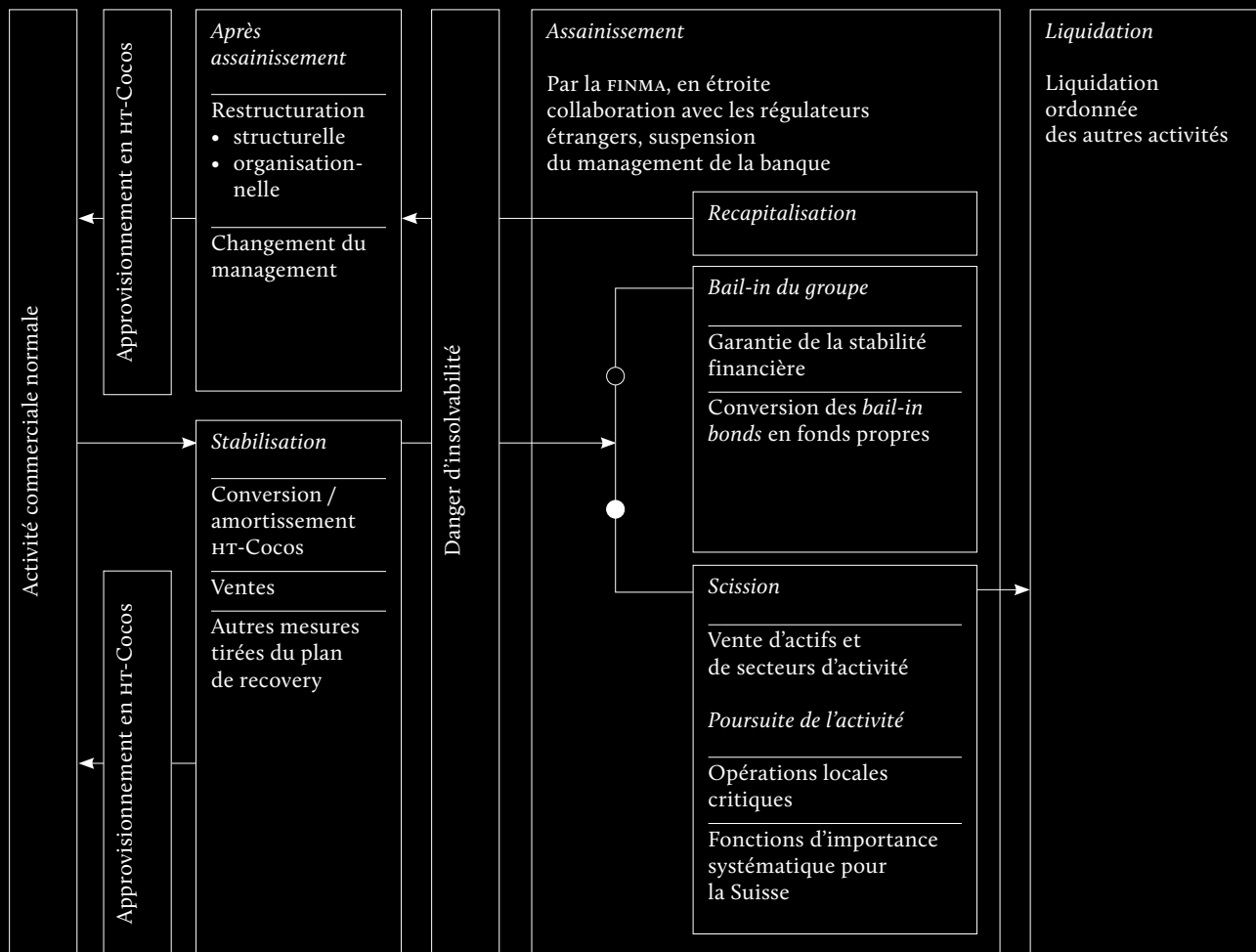
De plus, les banques d'importance systémique doivent décrire dans un *plan d'urgence suisse* (art. 60 OB) les mesures requises «au niveau de la structure, de l'infrastructure, de la conduite et du contrôle ainsi que des flux internes de liquidités et de capitaux» pour garantir, «en présence d'une menace d'insolvabilité, le maintien de leurs fonctions économiques d'importance systémique» (art. 9, al. 2, let. d, LB^b). Contrairement au plan de stabilisation et au plan de liquidation, le plan d'urgence concerne exclusivement le maintien des fonctions d'importance systémique en Suisse.

Les plans susmentionnés sont tous élaborés pour permettre de résoudre une éventuelle future crise de la banque en question. Lorsqu'un établissement bancaire doit effectivement être assaini, la FINMA confie généralement l'élaboration d'un *plan d'assainissement* à un délégué à l'assainissement. Ce plan expose en détail la manière dont la banque devrait être assainie et notamment la façon dont la structure de son capital, son modèle d'affaires, son organisation et sa direction devront être adaptés. Le plan d'assainissement précise également la manière et l'ampleur d'une éventuelle atteinte aux droits des créanciers (art. 30c LB).

^a Ordonnance du 30 avril 2014 sur les banques et les caisses d'épargne (ordonnance sur les banques; RS 952.02)

^b Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques; RS 952.0)

Aperçu du processus possible de *resolution* pour une grande banque suisse



Sources de recapitalisation suffisantes ○

Sources de recapitalisation insuffisantes ●

Source: *FINMA*. L'expression « HT-Cocos » (« high trigger conditionally convertible bonds ») désigne des obligations convertibles conditionnelles à seuil de déclenchement élevé, c'est-à-dire des obligations qui sont converties en actions ou amorties pendant la phase de stabilisation pour fournir davantage des fonds propres à la banque (elles font partie des fonds propres supplémentaires de *tier1* ou *AT1*)

2.2 Collaboration entre les autorités avant et pendant la crise

Contexte

Lorsqu'une banque d'importance systémique est confrontée à une crise grave, la FINMA, la BNS et le DFF doivent collaborer étroitement:

- *FINMA* — La surveillance des banques, le prononcé de mesures protectrices ainsi que le déclenchement et la réalisation de l'assainissement d'une banque sont de la compétence de la FINMA.
- *BNS* — La BNS contribue à la stabilité du système financier, notamment en agissant en tant que prêteur de dernier ressort (*lender of last resort*, LoLR). De grandes quantités de liquidités sont souvent nécessaires avant l'assainissement d'une banque susceptible de rencontrer des difficultés mais aussi pendant celui-ci. Ces liquidités supplémentaires ne peuvent provenir que de la BNS.
- *DFF* — La participation du DFF est également indispensable pour prévenir et résoudre les crises bancaires car des conséquences budgétaires et macro-économiques ne sauraient être exclues. De plus, c'est au DFF de présenter le projet au Conseil fédéral s'il faut recourir au droit de nécessité en relation avec une crise bancaire. Indépendamment de ces aspects, la gestion de la crise d'une grande banque revêt inévitablement une dimension politique, surtout quand il ne reste plus qu'une seule grande banque en Suisse.

Pour améliorer leur collaboration, les trois autorités ont renouvelé en 2019 leur convention tripartite²⁶, qui précise qu'elles collaborent étroitement en matière de prévention et de résolution de crises pouvant menacer la stabilité du système financier. À cette fin, elles mettent en place un dispositif commun de gestion de crise et collaborent pour la préparation des instruments permettant de gérer de telles crises. Elles tiennent compte des répercussions de leur action sur les domaines de compétence des autres parties et coordonnent leurs activités.

La convention établit un Comité directeur (CD), composé de la cheffe ou du chef du DFF (direction), de la présidente ou du président de la Direction générale de la BNS et de la présidente ou du président de la FINMA. Le CD assure la coordination stratégique et ne se réunit qu'en cas de besoin. De plus, la convention institue un Comité de gestion des crises financières (CG) responsable de la coordination de la gestion des crises.

²⁶ SFI, *Memorandum of Understanding relatif à la collaboration tripartite des autorités suisses compétentes en matière de marchés financiers dans le domaine de la stabilité financière et de la réglementation des marchés financiers*, 2 décembre 2019

²⁷ BNS, *Memorandum of Understanding dans le domaine de la stabilité financière entre l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers et la Banque nationale suisse*, 15 juillet 2017

²⁸ Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (loi sur la banque nationale; RS 951.11)

Une convention bilatérale entre la FINMA et la BNS²⁷ fixe les principes de la collaboration et délimite les domaines de compétence des deux autorités.

Ces deux conventions visent à garantir l'échange d'informations entre les autorités. Ils permettent également de coordonner les processus et, même « en temps de paix », de simuler des crises et de se préparer au pire.

Constat

Même si cette structure a trouvé une solution à la crise de Credit Suisse, il est troublant qu'elle soit si peu institutionnalisée. Les deux *memorandums of understanding* se bornent à définir la « prévention et la gestion des crises » comme « domaines communs ». Ils n'obligent cependant pas les autorités à coordonner leurs « décisions prises de manière autonome ». Ils n'affectent donc pas leurs compétences décisionnaires et ne créent aucune responsabilité collective.

Les difficultés suivantes dans la collaboration tripartite sont apparues pendant la crise de Credit Suisse:

1. *Le processus décisionnel n'est pas compréhensible* — Jusqu'à présent, il n'existe aucune analyse approfondie des motifs ayant conduit les autorités à ne pas mettre en œuvre le plan de liquidation prévu. On ignore également qui a pris la décision ou a pesé sur celle-ci et de quelle manière.
2. *Sur le plan formel, la FINMA est chargée d'initier et de réaliser l'assainissement* — Compte tenu de son monopole sur la mise à disposition de liquidités comme « lender of last resort », la BNS a cependant de facto un droit de veto. Elle n'est pas tenue de fournir des liquidités avant et pendant l'assainissement ni de justifier ces décisions en la matière.

La position de la BNS constitue une question épineuse. Son mandat englobe en effet la politique monétaire (art. 5, al. 2, let. a à d, LBN²⁸) mais aussi la mission: « elle contribue à la stabilité du système financier » (art. 5, al. 2, let. e, LBN). La BNS accomplit son mandat en toute indépendance: elle ne peut ni solliciter ni accepter des instructions (art. 6 LBN).

Il s'agit d'un cadre difficile. La stabilité financière n'est pas une tâche qui incombe uniquement à la BNS. Comme l'indique la loi, la BNS contribue à la stabilité du système financier, mais n'en répond pas totalement²⁹. Eu égard à l'indépendance que lui confère la loi, elle accomplit cette tâche indépendamment des autres autorités, en particulier de la FINMA. Il est donc *de facto* impossible de placer la BNS devant ses responsabilités. Le groupe d'experts a cependant constaté que la BNS n'avait pas remis en question la mise à disposition de liquidités pour résoudre la crise de Credit Suisse.

Le statu quo — en matière de collaboration implique que la FINMA demeure seule compétente pour déclencher un assainissement. La possibilité qu'elle envisage un tel assainissement pour une banque d'importance systémique confère à la FINMA une influence significative sur ces établissements. Il s'agit d'une mesure prudentielle dont la concrétisation éventuelle ne saurait être ignorée. Il convient donc d'examiner soigneusement une nouvelle attribution de cette compétence.

Les trois autorités ont décidé de réaliser une fusion soutenue par la Confédération en soutenant qu'il s'agissait de la meilleure solution. Dans le cas présent, les observateurs extérieurs ne peuvent pas savoir si la FINMA aurait également pu déclencher l'assainissement contre l'avis du DFF et de la BNS. Le statu quo réglementaire, qui octroie à la FINMA une compétence décisionnelle exclusive en matière d'assainissement, ne s'appliquerait que dans un tel cas.

Concernant d'éventuelles mesures visant à clarifier la collaboration, il convient tout d'abord de souligner qu'il n'existe aucun modèle institutionnel de répartition des compétences et de collaboration entre autorité de surveillance des marchés financiers, banque centrale et ministère des finances qui soit optimal et donc universellement accepté. Les États ont élaboré différents modèles de collaboration, qui présentent chacun des avantages et des inconvénients. Certains pays ont modifié plusieurs fois leur modèle, généralement après une grave crise bancaire.

Le groupe d'experts n'a pas été en mesure d'élaborer avec le soin requis une réorganisation institutionnelle majeure dans le bref laps de temps dont il disposait. Les trois idées suivantes doivent donc être considérées comme des pistes de réflexion en vue d'une évaluation approfondie:

La première idée — laisse à la FINMA l'initiative d'amorcer l'assainissement d'une banque d'importance systémique. Elle ne pourrait toutefois pas décider seule et proposerait cet assainissement au DFF. Celui-ci déciderait ensuite, après avoir entendu la BNS, d'initier l'assainissement de la banque d'importance systémique.

²⁹ Voir également p. 5738 du *message du 26 juin 2002 concernant la révision de la loi sur la Banque nationale* (FF 2002 5645).

³⁰ Dans l'UE, la surveillance serait intégrée dans la Banque centrale européenne pour la renforcer et l'immuniser contre les autorités nationales. Ce motif ne s'applique pas en Suisse.

Comme c'est le cas actuellement, les compétences des trois autorités concernées sont clairement délimitées et définies. Contrairement à l'organisation actuelle du modèle tripartite, les responsabilités sont elles aussi clairement réparties. La FINMA conserve une position déterminante car l'assainissement ne peut pas être déclenché sans son initiative. La décision finale revient toutefois à l'autorité politique. Dans ce dispositif, les trois autorités concernées assumeraient conjointement la responsabilité de la décision d'assainissement mais à des degrés divers.

Cette idée reconnaît qu'il n'est pas judicieux de laisser à la seule autorité de surveillance des marchés financiers (ou à la banque centrale) le soin de prendre une décision d'une telle portée de politique économique. La dimension politique de cette décision est ici explicitement prise en considération.

La deuxième idée — consiste à renforcer la FINMA. Celle-ci doit pouvoir s'assurer que la banque recevra de la BNS les liquidités nécessaires. Actuellement, la FINMA confirme à la BNS la solvabilité d'un établissement bancaire avant que la BNS accorde une aide extraordinaire sous forme de liquidités (ELA). Inversement, la FINMA pourrait demander à la BNS, avant d'initier l'assainissement d'une banque, un engagement ferme quant au volume de liquidités que celle-ci mettrait à disposition pour un tel assainissement.

La FINMA pourrait également être habilitée à ordonner une aide de la BNS sous forme de liquidités pour les banques d'importance systémique en cours d'assainissement. Cette solution réduirait cependant l'indépendance actuelle de la BNS en matière de stabilité financière (art. 5, al. 2, let. e, en relation avec l'art 6 LBN).

La troisième idée — correspond à la voie choisie, par exemple, par le Royaume-Uni: regrouper la surveillance et la liquidation des banques ainsi que la politique monétaire au sein d'une même entité. En Suisse, cela supposerait de transférer la responsabilité de la surveillance des banques (ou, du moins, celle des banques d'importance systémique) de la FINMA à la BNS³⁰.

Cette idée présente l'avantage de concentrer à un endroit la responsabilité et les ressources pour piloter la stabilisation d'une banque et réaliser un assainissement.

Cet avantage s'accompagne toutefois d'inconvénients significatifs:

- Les décisions nécessaires à la stabilisation et à la liquidation des banques d'importance systémique présentent un potentiel de conflits aux plans politique et juridique. L'autorité responsable serait alors exposée dans son intégralité à un risque. On ignore si la grande indépendance de la BNS y compris en matière de politique monétaire pourrait être conservée.
- L'élargissement des compétences de la BNS concentre le pouvoir de manière significative dans une seule institution.
- Actuellement, le Conseil de banque exerce la surveillance sur les activités de la BNS, loin du Conseil fédéral et du Parlement. Une modification serait nécessaire si les compétences de la BNS étaient élargies de manière aussi importante.
- Une séparation stricte de la surveillance prudentielle et un renforcement de la position de ses responsables seraient nécessaires au sein de la BNS car on ne saurait exclure des conflits d'objectifs entre la surveillance, d'une part, et le maintien de la stabilité monétaire, de la stabilisation des banques ainsi que des risques pour le bilan de la BNS, d'autre part. C'est la raison pour laquelle d'autres banques centrales qui ont réalisé une intégration de ce type ont mis en place des « murailles de Chine » entre la division chargée de la politique monétaire et celle qui s'occupe de la surveillance bancaire. Seule la plus haute direction n'est pas concernée par celles-ci. Dans le cas de la BNS, cela impliquerait une séparation importante du deuxième département, qui se verrait alors confier la surveillance des banques et leur liquidation.

Il n'est pas facile de définir efficacement la répartition des compétences et la collaboration entre autorité de surveillance des marchés financiers, banque centrale et ministère des finances. Cette définition est cependant décisive pour pouvoir agir en cas de crise. Il est important d'admettre que les trois autorités assument conjointement la responsabilité et que certaines décisions d'une autorité ne peuvent pas être prises indépendamment des décisions d'une autre autorité concernée.

³¹ CSF, *Bail-in Execution Practices Paper*, 13 décembre 2021

³² Les investisseurs concernés disposent d'un droit de recours; toutefois, ils ne peuvent en principe recourir que contre l'homologation du plan d'assainissement par la FINMA et les opérations de réalisation (art. 379^{ter} LB). Lorsqu'il admet un recours formé contre l'homologation du plan d'assainissement, le tribunal peut uniquement accorder une indemnité, la décision d'homologation elle-même ne pouvant pas être annulée (art. 379^{bis} LB). L'assainissement doit en principe appliquer les règles du *no creditor worse off* (NCWO): aucun créancier ni actionnaire ne doit subir, du fait de l'assainissement, des pertes plus importantes qu'en cas de liquidation de l'établissement dans le cadre d'une procédure ordinaire d'insolvabilité (art. 30c, al. 1, let. b, LB). La FINMA peut toutefois aussi homologuer le plan d'assainissement de banques d'importance systémique même si celui-ci, en dérogation des règles NCWO, est moins favorable économiquement aux créanciers, à condition que ceux-ci sont indemnisés de manière appropriée (art. 31, al. 3, LB). En outre, le plan d'assainissement de banques d'importance systémique ne requiert pas l'approbation des créanciers (art. 31a, al. 3, LB) et, comme indiqué précédemment, ceux-ci ne peuvent pas demander son annulation dans le cadre d'un recours, mais seulement demander une indemnisation.

2.3 Risques d'un assainissement

Contexte

En général, tout assainissement prévoit dans un premier temps de remplacer l'équipe dirigeante ou de l'assujettir à un délégué à l'assainissement. Afin de créer un coussin pour supporter les pertes déjà enregistrées et les futurs frais d'assainissement, le capital-actions est amorti et le capital *gone concern* utilisé. Les créanciers sont aussi mis à contribution (*bail-in*). Ce processus comporte des risques de mise en œuvre:

- *Risques juridiques et organisationnels* — le *bail-in* est un processus prévu pour l'assainissement de toutes les banques d'importance systémique. Complicé sur les plans juridique et organisationnel³¹, il requiert la collaboration de plusieurs juridictions et engendre presque toujours des litiges. De tels risques juridiques sont inhérents à ce processus. Ils découlent du fait que les investisseurs concernés (actionnaires, investisseurs AT1, créanciers *bail-in* et autres créanciers) peuvent contester certaines décisions de la FINMA.³² S'y ajoutent des règles spécifiques aux pays de résidence des investisseurs concernant l'amortissement ou la conversion de titres. La gestion de ces risques juridiques et organisationnels dans le cadre de l'assainissement fait déjà l'objet, avant même la survenance d'une crise, de discussions et d'exercices réguliers menés au sein du groupe de gestion de crise (*crisis management group*, CMG). Pour éviter toute surprise pour les autorités étrangères, les principales d'entre elles sont représentées au sein du CMG.
- *Risques (de contagion) sur les marchés financiers* — l'assainissement d'une banque d'importance systémique mondiale s'accompagne d'une volatilité accrue sur les marchés financiers. La conversion des *bail-in bonds* émis en vue d'une liquidation éventuelle concerne *en premier lieu* les investisseurs qui ont investi dans de tels instruments. Elle peut mettre ces investisseurs en difficulté. Ces instruments ne sont toutefois pas destinés à la clientèle *retail*. Ils sont détenus en premier lieu par des investisseurs institutionnels (caisses de pensions, assurances, fonds de placements, fonds souverains, etc.). Il convient de partir du principe que ceux-ci diversifient suffisamment leurs placements et comprennent ces instruments. *Deuxièmement*, un *bail-in* peut également avoir une influence néfaste sur l'évaluation des *bail-in bonds* d'autres grandes banques car les investisseurs se détourneront alors de ces instruments ou souhaiteront en détenir une moindre quantité. Cette situation entraîne des pertes comptables supplémentaires pour les investisseurs et entrave le financement des banques, ce qui peut entraîner une contagion à d'autres banques. Le problème est particulièrement aigu lorsque la conversion a lieu dans un environnement volatil.

- *Les risques de réalisation* — le plan de liquidation n'est initialement qu'un plan. Il ne donne qu'une idée sur la manière dont la banque peut être liquidée. Cependant, il est possible que la mise en œuvre du plan d'assainissement n'apporte pas le résultat escompté. Dans certaines circonstances, une réorientation qui n'était pas prévue dans le plan peut donc rapidement s'avérer nécessaire. Le coût d'assainissement peut alors considérablement augmenter sans que son succès soit garanti. Quoi qu'il en soit, il est toujours possible que l'assainissement soit un échec et que la banque doive être mise en faillite. Afin de minimiser ce risque, les fonds propres maximaux qui peuvent être utilisés dans l'assainissement afin d'absorber les pertes des banques d'importance systémique (*total loss absorbing capacity [TLAC]*) est fixé à un niveau élevé. A la fin de la procédure d'assainissement, la banque est censée retrouver une situation saine et remplir toutes les conditions d'autorisation (voir art. 29 LB³³). Cette banque sera alors réintroduite sur le marché. La réussite de cet objectif n'est toutefois pas garantie.

Constat

Dans le cas de Credit Suisse, les trois catégories de risques se sont matérialisées comme suit:

- *Risques juridiques et organisationnels* — lors de la planification de la liquidation de Credit Suisse, les *us Securities Act* et *Securities Exchange Act* ainsi que l'autorité de surveillance boursière compétente en la matière (SEC) se sont révélées être une source de risque. Comme les investisseurs américains détiennent également des *bails-in-bonds*, ces lois auraient pu s'appliquer à un *bail-in* de Credit Suisse. Selon le *us Securities Act*, toute émission de titre doit pouvoir être soit enregistrée, soit faire l'objet d'une exemption. L'enregistrement d'un *bail-in* en l'espace d'un week-end n'est pas possible ; le processus est trop long. Un *bail-in* doit donc obligatoirement faire l'objet d'une exception à l'obligation d'enregistrement. Cependant, la SEC ne donne en principe pas de confirmation ex ante qu'une transaction relève d'une telle exception. De surcroît, le *us Securities Act* ne prévoit pas d'exception adaptée aux *bail-in-bonds*. Il existait donc une incertitude quant à la manière dont la SEC et les tribunaux américains apprécieraient cette affaire, puisque le *bail-in* de Credit Suisse aurait constitué la première transaction avec de tels instruments financiers. Au Japon et peut-être dans d'autres juridictions, il existe également des risques similaires.

Ces risques juridiques ne sont pas spécifiques aux banques suisses mais existeraient pour l'assainissement de quasiment toutes les banques d'importance systémique mondiales. Dans le cas présent, la FINMA a collaboré de manière approfondie avec la SEC et est parvenue à obtenir des garanties suffisantes selon lesquelles le *bail-in* aurait satisfait aux exigences permettant une exception à l'obligation d'enregistrement.

³³ Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques; RS 952.0)

³⁴ *Thomas Jordan, conférence de presse du Conseil fédéral du 19 mars 2023: «We should not forget that we are in a very fragile market environment at this point. So going into resolution would be anything else but helpful under those circumstances.»* La conseillère fédérale Karin Keller-Sutter s'est exprimée dans le même sens: «La défaillance d'une banque d'importance systémique mondiale aurait donné lieu à de graves bouleversements économiques en Suisse mais aussi dans le monde entier. La Suisse doit également assumer ses responsabilités au-delà de ses propres frontières.» Dans le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 23 mars 2023 Thomas Jordan est ainsi cité: «Initier une résolution dans une telle phase aurait pu être le déclencheur d'une crise financière mondiale.»

³⁵ Urban Angehrn, entretien avec les médias de la FINMA du 5 avril 2023, page 2: «la banque qui aurait poursuivi ses activités aurait toutefois encore été le Credit Suisse, avec une réputation encore plus ternie par l'assainissement ordonné. Les fonds propres supplémentaires auraient toutefois constitué un coussin et le mécanisme public de garantie des liquidités aurait assuré le degré de liquidité nécessaire. Malgré ces mesures, des doutes persistaient quant à la possibilité de rétablir rapidement la confiance dans un environnement de marché difficile.»

Il est donc possible d'atténuer les risques décrits. Tous les risques juridiques ne peuvent cependant pas être éliminés et le *bail-in* peut échouer, même lorsque l'assainissement est préparé en coordination avec l'autorité étrangère chargée des risques en question.

- *Risques du marché financier (risque de contagion)* — les répercussions sur les marchés financiers sont inévitables en cas de disparition d'une G-SIB. On ne peut prévoir de manière fiable si ces turbulences sont susceptibles de déclencher une crise financière mondiale, raison pour laquelle cette possibilité est évaluée différemment en fonction des décideurs. La BNS et le DFF ont souligné le risque de crise financière.³⁴ La plupart des interlocuteurs du groupe d'experts (représentants d'autorités étrangères et d'institutions privées) le considèrent cependant comme nettement moins élevé.
- *Les risques de réalisation* — rien ne garantissait que le plan d'assainissement préparé pour le Credit Suisse stabilise durablement la banque. Toujours est-il que la capacité d'absorption des pertes de Credit Suisse serait restée très importante après le *bail-in*: grâce à l'amortissement et à la conversion, le Credit Suisse Group aurait accru ses fonds propres d'environ 73 milliards de francs suisses (env. 16 milliard de francs suisses, grâce à l'amortissement des créances ATI et 57 milliards de francs suisses, grâce à la conversion des *bail-in-bonds*). Un coussin aussi important aurait ainsi permis de pouvoir réagir avec souplesse lors d'une liquidation mais également d'absorber des pertes conséquentes. Néanmoins, la FINMA a exprimé des doutes sur le rétablissement suffisamment rapide de la confiance dans la banque dans le cadre d'un assainissement.³⁵

Les risques du *bail-in* ne sont donc pas négligeables. La plupart de nos interlocuteurs externes estiment toutefois ces risques surmontables. Les risques sur les marchés financiers notamment n'ont pas été jugés très élevés au regard de la situation concrète. Une évaluation plus pessimiste semble donc également défendable.

En regardant l'avenir, il convient de constater, en l'état actuel des choses, qu'un *bail-in* d'UBS, dans le cadre d'un assainissement, serait bien plus large qu'il l'aurait été dans le cadre du Credit Suisse. UBS dispose actuellement de fonds propres (*bail-in*) d'environ 100 milliards de francs, contre 57 milliards de francs pour Credit Suisse.

Plus l'identification et l'examen des risques d'une liquidation sont affinés lors de la préparation, moins il est probable que les problèmes correspondants se produisent pendant ou après l'assainissement d'une banque. Les décideurs ont alors une meilleure vue d'ensemble des conséquences d'un assainissement éventuel. Il est donc nécessaire que les trois autorités concernées (FINMA, BNS et DFF) se penchent continuellement sur ces risques et exposent leurs conclusions en toute transparence. On ne peut avoir confiance dans la capacité d'assainissement d'une banque d'importance systémique que si ces trois autorités considèrent le plan de liquidation comme réalisable et s'engagent pour sa mise en œuvre dans leur domaine de responsabilité respectif.

2.4 Flexibilité dans la planification de la liquidation

Contexte

Diverses mesures qui servent l'objectif d'une liquidation ordonnée d'une banque d'importance systémique peuvent être contenues dans la planification de la liquidation. Elles seront consignées dans le plan de liquidation, qui devra être constamment adapté à l'environnement changeant de la banque:

- *Gouvernance d'entreprise* — la planification de la liquidation prévoit généralement que la FINMA procède au changement de direction de l'entreprise ou l'assujettisse à un délégué à l'assainissement.
- *Bail-in* — puisque l'assainissement d'une banque est généralement impossible sans mesures de recapitalisation, il est nécessaire de pouvoir recourir à suffisamment de réserves financières. À cet effet, la planification de la liquidation prévoit généralement d'amortir tout ou partie des fonds propres de la banque afin de la désendetter. Il sera souvent également nécessaire de recourir à un *bail-in*, autrement dit de faire participer les créanciers à l'assainissement. Certains instruments de dette prévus à cet effet (*bail-in bonds*) seront soit convertis en actions, soit totalement amortis. Il en résultera un allègement de la dette et une capacité de risque accrue de la banque.
- «*open bank bail-in*» et «*closed bank bail-in*» — le plan de liquidation peut prévoir un assainissement dans le cadre de la structure existante d'un groupe bancaire (*open bank bail-in*). Dans ce cas, l'intervention dans la société-mère s'effectue via un *single point of entry* (SPE). Des capitaux et des liquidités sont versés à la société-mère du groupe et sont ensuite répartis entre les filiales qui assument des tâches d'importance systémique. Les secteurs de la banque qui ne correspondent pas au nouveau modèle d'affaires seront par la suite cédés ou fermés. Les plans de liquidation de la plupart des G-SIB européennes prévoient une stratégie d'*open bank bail-in*.

En revanche, les plans de liquidation des G-SIB américaines, notamment, prévoient un *closed bank bail-in*. Tous ces établissements présentent la même structure de groupe avec une maison-mère non opérationnelle (société holding). En cas de liquidation, leurs filiales opérationnelles et d'autres participations seront transférées dans une banque relais (*bridge bank*). Les actions de la société holding seront amorties, les créanciers *bail-in* recevant des actions de la banque relais. La Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) dirigera celle-ci provisoirement et pourra céder certaines filiales ou tous les actifs de la banque ou vendre cette dernière dans son intégralité.

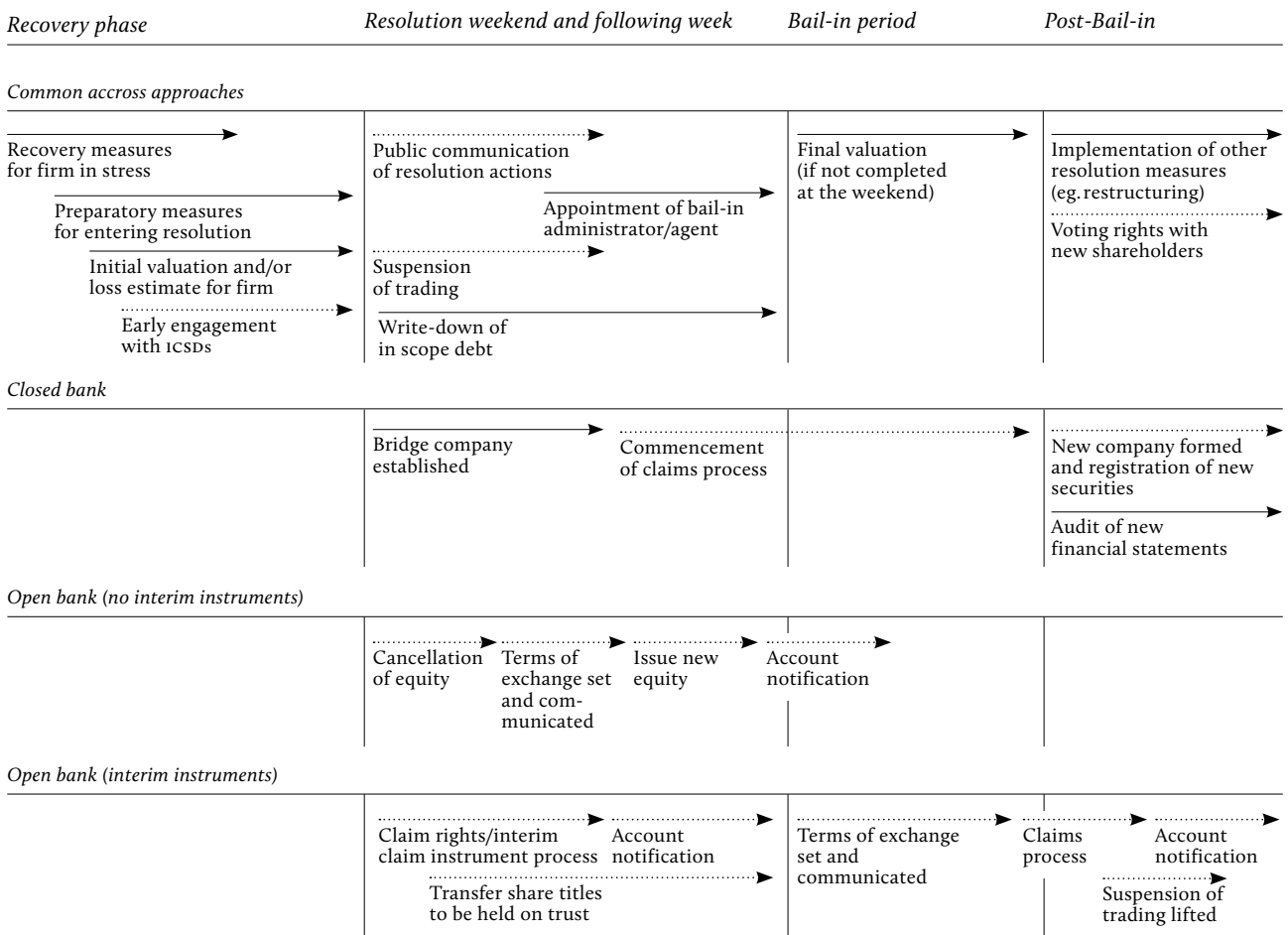
Un *closed bank bail-in* présente l'avantage suivant: la reprise des entités opérationnelles par la banque relais créée par les autorités assure la continuité et ces dernières ne doivent pas agir dans l'urgence pour convertir les *bail-in bonds* des créanciers, comme c'est le cas dans un *open bank bail-in* (voir figure 4).

En vertu du droit en vigueur (art. 30 LB), la FINMA dispose de ces deux possibilités pour assainir une banque. Le plan de liquidation actuel d'UBS (et, jusqu'à récemment, celui de Credit Suisse également) part du principe que l'ensemble du groupe bancaire devra être stabilisé en cas de menace d'insolvabilité (*open bank bail-in*). Cette stabilisation sera réalisée grâce à un *bail-in* au niveau de la société holding – donc par l'intermédiaire d'un SPE. Un «plan B» ne sera mis en œuvre que si l'assainissement du groupe échoue ou s'il semble d'emblée irréalisable. Les différentes sociétés du groupe seront alors liquidées séparément. Dans le même temps, le plan d'urgence sera activé afin de maintenir les fonctions d'importance systémique en Suisse. À cette fin, les dépendances entre les entités bancaires suisses et le reste du groupe doivent être aussi faibles que possible.

Constat

Le plan de liquidation mondial élaboré pour le groupe Credit Suisse avait été préparé et répété de manière approfondie par la FINMA et les principales autorités de surveillance. Son manque de flexibilité pourrait expliquer qu'il n'ait pas été mis en œuvre. Comme le Conseil de résolution unique (CRU) de l'UE, la FINMA avait décidé de préparer une stratégie de *bail-in* sans solution bancaire transitoire (banque relais et *closed bank bail-in*). Selon les circonstances, elle aurait ainsi eu davantage de temps pour atténuer les risques juridiques du *bail-in* et pour étudier et mettre en œuvre d'autres options, telles qu'une reprise de Credit Suisse dans le cadre de l'assainissement (*merger in resolution*) ou une cession de secteurs de la banque à des tiers, en plus du plan de liquidation prévu.

Figure 4.
Étapes d'une liquidation



Engagement with phase two stakeholders

Context: other elements of the resolution

Source: CSF, *Bail-in Execution Practices Paper*, 13 décembre 2021, p. 6

Des événements imprévus peuvent se produire lors de tout assainissement, exigeant de déroger au plan de résolution préparé. D'où la nécessité de prévoir une flexibilité suffisante, sur la base de scénarios bien pensés, et de ne pas se limiter à préparer une seule solution.

Si UBS devait un jour faire l'objet d'un assainissement, il ne serait plus possible de recourir à la solution de la fusion avec une autre grande banque suisse. Cette situation exige donc d'examiner d'autant plus minutieusement les modalités d'un éventuel assainissement et les alternatives possibles. L'une des solutions envisageables serait notamment la mise en place d'une banque relais et la cession de certains secteurs de la banque.

2.5 Possibilité d'assainissement

Contexte

La planification de la liquidation doit s'effectuer en continu, « en temps de paix ». Une banque d'importance systémique doit pouvoir faire l'objet d'un assainissement en tout temps. Le plan de liquidation doit être régulièrement testé avec l'ensemble des parties prenantes, soit non seulement les personnes impliquées au sein de la banque, mais aussi les représentants des autorités de surveillance et des banques centrales suisses et étrangères qui seraient amenées à intervenir en cas d'assainissement.

La FINMA évalue régulièrement la planification en matière de stabilisation et de liquidation. Elle ne dispose toutefois que de moyens d'incitation indirects pour piloter l'amélioration de la capacité globale d'assainissement d'une banque d'importance systémique active au niveau international (UBS étant la seule qui reste à ce jour). Jusqu'en 2022, elle pouvait accorder à la banque une remise concernant les exigences de fonds supplémentaires conformément aux art. 132 et 133 OFR³⁶, ³⁷. Depuis le 1^{er} janvier 2023, un nouveau régime s'applique. Il prévoit pour la FINMA la possibilité d'imposer des exigences de fonds propres ou de liquidités majorées en cas d'obstacles à la capacité globale d'assainissement et de liquidation (art. 65b OB³⁸, art. 133 OFR et art. 25, al. I, let. g, OLiQ³⁹).

Constat

Une grosse lacune demeure au niveau des pouvoirs de pilotage de la FINMA. Contrairement à ce que prévoit la norme internationale⁴⁰, la FINMA ne peut pas ordonner des changements organisationnels pour améliorer la capacité d'assainissement d'une banque au niveau mondial. Elle aurait nettement plus de force d'exécution si elle pouvait ordonner des adaptations organisationnelles pour assurer l'assainissement.

³⁶ Voir page 63 s. FINMA, *rapport annuel 2022*, 27.03.2023

³⁷ Ordonnance du 1^{er} juin 2012 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des maisons de titres (ordonnance sur les fonds propres; RS 952.03)

³⁸ Ordonnance du 30 avril 2014 sur les banques et les caisses d'épargne (ordonnance sur les banques; RS 952.02)

³⁹ Ordonnance du 30 novembre 2012 sur les liquidités des banques et des maisons de titres (ordonnance sur les liquidités; RS 952.06)

⁴⁰ Voir ch. 10.5.CSF, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, en ligne, dernière modification: 4 janvier 2022

2.6 Étatisation et participation de l'État

Contexte

L'un des objectifs principaux du dispositif TBTF est d'éviter le recours aux aides de l'État et, ainsi, d'exposer le contribuable suisse à un risque financier aussi faible que possible lorsqu'une banque d'importance systémique doit être liquidée. Étant donné qu'il est impossible de mettre une telle banque en faillite sans occasionner des coûts importants pour l'économie, des instruments tels que la mise à contribution des créanciers (*bail-in*) ont été développés. Le *bail-in* vise à réduire la probabilité qu'une participation de l'État (*bail-out*) devienne nécessaire pour stabiliser une banque. Si le *bail-in* ne suffit pas à stabiliser cette banque, la question se pose alors de savoir si l'État doit prendre une participation dans l'établissement.

Le droit en vigueur n'offre pas de base suffisante pour une telle prise de participation de l'État. Le cadre juridique actuel prévoit, certes, la possibilité de transférer tout ou partie du patrimoine de la banque, avec les actifs, les passifs et les contrats, à d'autres entités juridiques ou à une banque relais (art. 30, al. 2, let. a, LB) dans le contexte de l'assainissement, mais il n'est pas prévu que l'État devienne propriétaire d'une banque relais.

Constat

Le Conseil fédéral a révélé que, sur la base du droit de nécessité, l'étatisation temporaire de l'ensemble du groupe Credit Suisse était l'une des solutions dont il disposait le 19 mars 2023 pour résoudre les graves problèmes de Credit Suisse. Pour des motifs d'ordre institutionnel et juridique ainsi que pour des considérations relatives aux risques, cette solution n'a toutefois pas été privilégiée lors des travaux préparatoires. Elle n'a pas été approfondie en raison de la possibilité d'une acquisition par un établissement privé⁴¹.

L'expertise réalisée par Manuel Ammann⁴² recommande à présent d'inscrire dans la loi la possibilité d'étatiser une banque d'importance systémique insolvable sans qu'un *bail-in* ne soit exécuté (mais avec une acquisition, sans compensation, de toutes les actions et amortissement des AT1). Le droit britannique prévoit également cette possibilité à titre de solution de dernier ressort (*Banking Act 2009*, art. 13). L'inscription d'une telle solution d'étatisation dans la loi peut être utile, mais présente également des inconvénients majeurs.

Elle présenterait l'avantage de conserver la banque dans un premier temps sous sa forme actuelle, sans la restructurer. Si l'État dispose de moyens financiers suffisants, cette solution permet, dans un premier temps, de lever les incertitudes.

⁴¹ DFF, *Acquisition de Credit Suisse par UBS, questions et réponses, scénarios alternatifs*, en ligne, 7 août 2023

⁴² Voir chapitre 4.6. Ammann, Käfer et Wiest, *Reformbedarf in der Regulierung von 'Too Big To Fail' Banken*, 19 mai 2023

Une étatisation s'accompagne en revanche des *inconvénients* suivants:

- Dernière G-SIB en Suisse, UBS a une taille importante par rapport à l'économie helvétique et au budget de la Confédération. Si la Confédération reprenait l'intégralité de cette banque, elle se trouverait exposée à un risque financier considérable. Dans ce cas de figure, seules les actions et les AT1 seraient alors amorties, tandis que la masse des *bail-in bonds* ne serait pas concernée. Il convient de supposer que la dotation en fonds propres ne serait alors pas assez large.
- L'État ne dispose d'aucun avantage comparatif dans la gestion d'une grande banque. Il lui faudrait faire appel à un management disposant de l'expertise nécessaire et il ne pourrait assurer qu'une gestion indirecte, alors qu'il assumerait la responsabilité politique des mesures douloureuses qui pourraient s'avérer nécessaires. Cette situation pourrait compliquer l'assainissement de la banque.
- En cas d'étatisation, il existe un risque important que l'État ne puisse pas remettre la banque sur le marché dans un délai raisonnable et que les risques financiers deviennent alors imprévisibles.

Le groupe d'experts estime qu'une éventuelle étatisation complète d'une banque constituerait un dangereux retour en arrière, même si elle n'est que temporaire. Cette solution va à l'encontre des objectifs du régime TBTTF et pourrait déstabiliser le budget de la Confédération et des cantons si une crise frappait UBS.

La possibilité d'une participation limitée de l'État devrait néanmoins être examinée dans les circonstances suivantes:

Premièrement — dans un scénario où l'assainissement d'un groupe bancaire a échoué et où, de ce fait, le plan d'urgence est mis en œuvre, il peut, selon les circonstances, devenir indispensable que l'État assume certains risques afin de stabiliser les fonctions d'importance systémique.

Deuxièmement — l'actuel plan de liquidation d'UBS prévoit un assainissement de tout le groupe, les créanciers *bail-in* devenant alors propriétaires. Aussi pourrait-il être judicieux que l'État ait la possibilité de prendre une participation limitée dans l'établissement en apportant du capital. Dans cette variante, la banque fait aussi l'objet d'un assainissement, ce qui permet à l'État d'exercer une influence suffisante sur sa gestion. Une telle participation ne viserait pas à renforcer les fonds propres, mais à créer un climat de confiance autour de son assainissement. Le fait que l'État « monte à bord » peut avoir un effet rassurant.

Dans les deux scénarios évoqués de participation de l'État, une stratégie de sortie devrait cependant être définie dès le début, faute de quoi l'État risque d'avoir ensuite du mal à se désengager de la banque. Un désengagement de l'État pourrait à son tour déstabiliser la banque, notamment si l'assainissement traîne en longueur ou si le contexte économique se fait plus difficile, auquel cas la valorisation de la participation de l'État serait remise en question – une situation à l'opposé de l'objectif visé par le régime TBTF. Une participation de l'État aussi limitée que celle décrite plus haut ne doit donc être envisagée qu'en dernier recours, lorsque la stabilité financière ne peut pas être garantie autrement.

La possibilité d'une participation de l'État au capital constituant un *bail-out* conditionnel, il semble approprié que la banque concernée indemnise l'État.

2.7 Recommandations concernant la gestion des crises

Les trois autorités (DFF, BNS et FINMA) doivent porter ensemble la responsabilité d'une gestion efficace des crises. Dans ce but, les mesures suivantes semblent appropriées:

1. Le DFF, la BNS et la FINMA doivent exposer conjointement et en détail les réflexions qui ont conduit à soutenir la reprise de Credit Suisse par UBS plutôt que d'exécuter la liquidation prévue, et les leçons à en tirer pour l'avenir.⁴³
2. Le DFF doit examiner comment lui-même, la FINMA et la BNS pourraient assumer ensemble, malgré l'indépendance de la BNS inscrite dans la loi, la responsabilité de la planification de la liquidation et de la gestion des crises. La coordination entre autorités dans la gestion des crises doit être testée périodiquement dans le cadre de simulations.
3. La FINMA, la BNS et le DFF doivent examiner et évaluer en permanence la faisabilité de l'assainissement des banques d'importance systémique et en communiquer le résultat. Cela augmenterait la confiance dans la volonté des autorités suisses d'assainir une banque d'importance systémique selon le plan de liquidation prévu lorsque cela devient nécessaire.

⁴³ Cette recommandation correspond au *postulat 23.3446* de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N). Elle devrait être abordée en plus des investigations de la CEP «*Gestion par les autorités – fusion d'urgence de Credit Suisse*».

De plus, les mesures ci-dessous permettraient de renforcer la préparation d'une liquidation:

4. Dans le cadre de la planification de la liquidation, la FINMA devrait préparer des solutions d'assainissement qui se fondent sur différents scénarios. En particulier, un assainissement par l'intermédiaire d'une banque relais pourrait être envisagé.
5. La FINMA doit être habilitée à ordonner des changements organisationnels aux banques d'importance systémique pour améliorer leur capacité d'assainissement.
6. Le DFF doit élaborer une base légale permettant une participation restreinte et à durée limitée de la Confédération dans une banque d'importance systémique en cours d'assainissement, en tenant compte des conditions-cadres des normes internationales de liquidation.

Il est essentiel pour toutes les entreprises de disposer de liquidités suffisantes. Mais les banques sont confrontées à des défis supplémentaires dans ce domaine: le modèle d'affaires de base d'une banque se fonde sur la transformation de dépôts à court terme, à vue, dénonçables, en placements à long terme, difficilement convertibles en liquidités (crédits). Les banques sont ainsi toujours exposées à un risque de liquidité. Normalement, ce risque ne se concrétise pas, parce que les déposants ne se comportent pas de façon coordonnée. Ils retirent de l'argent individuellement, déposent de l'argent ou transfèrent de l'argent à un autre déposant. Ainsi, en temps normal, le volume des dépôts en banque reste plus ou moins constant, de telle sorte que le financement des crédits à long terme est garanti. Si toutefois une grande partie des déposants souhaitent retirer leur argent en même temps, la banque n'est pas en mesure de satisfaire l'ensemble de ses clients. Ce risque de panique bancaire (*bank run*) est inhérent à l'activité bancaire.

Plusieurs lignes de défense sont prévues pour contrer ce risque: la première se compose des réserves internes de liquidités, qui ne doivent pas être inférieures aux planchers définis par la réglementation bancaire. Conjugués à l'effet préventif de la garantie des dépôts, ceux-ci visent à éviter qu'une banque ne connaisse une crise de liquidités. Si une telle crise se produit malgré tout, la deuxième ligne de défense entre en jeu: l'aide extraordinaire sous forme de liquidités octroyée par la banque centrale. La troisième ligne de défense est l'aide fournie sous forme de liquidités pendant la procédure d'assainissement d'une banque.

3.1 Réserves internes de liquidités

Contexte

Les banques doivent disposer d'un volume de liquidités adéquat afin d'être en mesure de remplir leurs obligations de paiement en tout temps, y compris en situation de crise. La disposition relative au ratio de liquidités à court terme (*liquidity coverage ratio*, LCR) concrétise cette exigence: les banques doivent détenir suffisamment d'actifs liquides de haute qualité (*high quality liquid assets*, HQLA) pour pouvoir 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 (art. 12 OLiq). Afin de garantir la stabilité du financement d'une banque à l'horizon d'un an, des dispositions relatives au ratio de financement (*net stable funding ratio*, NSFR) s'appliquent également (art. 17f ss OLiq).

⁴⁴ Voir par exemple l'article de la *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) *Kann man einen Bank-Run verhindern? – Professor Jeffrey Gordon hat eine Idee*, 13 avril 2023 (article payant), ou l'entretien avec *Thomas Jordan*, président de la BNS, paru dans la *SonntagsZeitung*, 11 juin 2023 (article payant).

Des règles plus sévères s'appliquent aux banques d'importance systémique. Elles doivent pouvoir faire face à des crises de liquidités sur un horizon temporel de 90 jours (art. 9, al. 2, let. b, LB, et art. 19 et 20a OLiQ). La FINMA peut imposer à une banque des exigences supplémentaires spécifiques tenant compte de son exposition au risque, de la complexité de sa structure commerciale et de son modèle d'affaires.

Constat

On a pu observer lors des crises des banques Silicon Valley Bank, First Republic et Signature Bank aux États-Unis ainsi que lors de la crise de Credit Suisse que les dépôts à vue sont beaucoup plus volatils qu'on ne le pensait jusque-là. Du fait de la numérisation, la base de la banque de détail (*retail banking*) n'est plus aussi stable qu'elle ne l'était auparavant. Cette partie traditionnelle de l'activité bancaire doit donc désormais être évaluée comme plus risquée que jusqu'à présent.

L'affaire Credit Suisse a par ailleurs montré que même l'activité de gestion de fortune peut être volatile. La résiliation de mandats de gestion de fortune n'entraîne pas seulement des problèmes de liquidités, elle réduit aussi les revenus issus des produits des commissions et peut ainsi remettre en question la rentabilité et, finalement, la viabilité du modèle d'affaires.

Tous les segments d'activité d'une banque sont ainsi exposés à un risque de liquidité. L'exigence de mise en place d'un système de séparation des activités bancaires, dans lequel la banque d'investissements est séparée des autres segments, n'est donc pas suffisante.

Pour contrer l'accroissement de la vitesse de sortie des dépôts, une idée a été lancée récemment: une part importante des dépôts devrait être détenue à terme ou assortie d'un préavis de retrait⁴⁴. Le groupe d'experts n'est pas convaincu par cette proposition. La volatilité accrue constatée aujourd'hui ne tient probablement pas uniquement à la numérisation, mais aussi aux taux d'intérêts qui ont été très bas ou négatifs pendant une période prolongée. Cette situation a provoqué une chute de la demande de dépôts à terme. Un lien important entre la politique monétaire et la stabilité financière apparaît ici. Des taux d'intérêt positifs devraient rétablir une situation normale.

Aussi le groupe d'experts estime-t-il qu'un réajustement prudent (comme une augmentation du paramètre de sortie des dépôts à vue) du ratio de liquidités à court terme (*liquidity coverage ratio*, LCR) serait plus judicieux que des restrictions touchant aux retraits de fonds de la clientèle. Une telle adaptation est également en accord avec les travaux du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB). La réglementation suisse doit s'appuyer sur ces normes.

3.2 Garantie des dépôts

Contexte

La garantie des dépôts couvre les dépôts des clients auprès des banques en cas de faillite de la banque ou si la FINMA ordonne des mesures protectrices particulières vis-à-vis d'une banque. Elle vise à éviter un mouvement de panique des déposants à la suite d'une rumeur et un retrait hâtif de leurs dépôts, ce qui pourrait provoquer un « bank run ». La garantie des dépôts doit donc avoir un effet préventif.

En Suisse, elle est limitée à 100 000 francs par client et par banque et elle couvre les dépôts libellés au nom du déposant ainsi que les obligations de caisse déposées à son nom. Les dépôts garantis sont en outre privilégiés en cas de faillite (art. 37a, al. 1, et 37h, al. 1, LB). Ils se trouvent dans la deuxième classe de l'ordre des créanciers, soit immédiatement après les créances salariales et au même niveau que les créances des assurances sociales. Afin de garantir les ressources devant être à disposition pour le remboursement des dépôts privilégiés, les banques doivent disposer en permanence de créances couvertes en Suisse ou d'autres actifs situés en Suisse, à hauteur de 125 % de leurs dépôts privilégiés.

Le cas échéant, les dépôts privilégiés (à l'exception de ceux relevant du domaine de la prévoyance professionnelle) sont remboursés immédiatement et dans la mesure du possible à partir des actifs disponibles de la banque concernée (art. 37b LB). Si ces ressources sont insuffisantes, la garantie des dépôts entre en jeu. Celle-ci est assurée par l'association de droit privé esisuisse, à laquelle toutes les banques suisses sont affiliées. En cas de mise en œuvre de la garantie des dépôts, l'association esisuisse perçoit auprès de ses banques membres les ressources nécessaires pour financer le remboursement des dépôts garantis. Sur demande, elle verse sans délai ces ressources au chargé d'enquête, au délégué à l'assainissement ou au liquidateur de la faillite nommés par la FINMA (art. 37h, al. 3, let. a, LB). Le cas échéant, les banques mettent actuellement à la disposition d'esisuisse des ressources d'un montant de 8,1 milliards de francs suisses au maximum (état fin 2022). Elles doivent à cet effet détenir en permanence la moitié de cette somme sous la forme de titres auprès d'un dépositaire sûr ou en espèces sur un compte de garantie de la BNS, ou encore mettre ce même montant à la disposition d'esisuisse sous la forme d'un prêt. L'objectif de la garantie des dépôts est qu'en cas de mise en œuvre de celle-ci, le remboursement des clients ait lieu dans un délai de sept jours ouvrables. Sur 241 banques, onze (parmi lesquelles toutes les banques d'importance systémique) ont des dépôts privilégiés d'un montant supérieur à 8,1 milliards de francs suisses.

⁴⁵ Source disponible *ici*. Le PESF est un programme du FMI dans le cadre duquel une évaluation indépendante de l'infrastructure financière des pays membres, environnement réglementaire inclus, est effectuée à intervalles réguliers.

⁴⁶ FDIC, *Options for Deposit Insurance Reform*, 1er mai 2023. «*In the UK, the Bank is also considering improvements to our approach to depositor pay-outs for smaller banks which do not have Eligible Liabilities. Our work has thus far focused on the speed of pay-outs. Going further and considering increasing deposit protection limits could have cost implications for the banking sector as a whole.*» (discours de M. Andrew Bailey, gouverneur de la Banque d'Angleterre, à l'Institut de finance internationale, Washington DC, 12 avril 2023).

Constat

La solution adoptée par la Suisse s'écarte nettement des normes internationales par plusieurs aspects. Le Fonds monétaire international (FMI) a par conséquent émis la recommandation suivante dans son Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) de 2018: « The deposit insurance system should be thoroughly reformed to secure a fully-funded public deposit insurance agency with a government backstop and the authority to use deposit insurance funds for resolution measures, subject to safeguards. »⁴⁵ Le FMI estime donc nécessaire que la garantie des dépôts s'appuie sur le droit public et puisse, le cas échéant, financer des mesures de liquidation. Il souligne en outre qu'il faut augmenter sensiblement le montant total des contributions dues par les banques et prévoir, en cas de ressources insuffisantes, une garantie de l'État permettant de financer la garantie des dépôts.

Le contrôle du respect de la règle des 125 % évoquée s'effectue dans le cadre de l'audit annuel réalisé par la société d'audit et par l'annonce annuelle à la FINMA des dépôts privilégiés et garantis. Selon la FINMA, Credit Suisse (Suisse) SA et Credit Suisse AG respectaient largement la règle des 125 % à la date de référence de l'année 2022. Jusqu'ici les dépôts étaient considérés comme une forme de financement stable. Comme l'ont montré les événements survenus aux États-Unis, les services de banque en ligne et la numérisation ont modifié le comportement des clients et permis des retraits de dépôts plus rapides. A la lumière de ces développements, des réformes de la garantie des dépôts sont en cours de discussion au niveau national et international⁴⁶.

La conception spécifique de la garantie des dépôts en Suisse décrite plus haut est le fruit d'une décision intentionnelle du législateur. Rien n'indique toutefois qu'un système de garantie des dépôts renforcé aurait amélioré sensiblement la situation de Credit Suisse ou de ses clients. Les retraits massifs ont eu lieu dans le secteur du *private banking* et ont concerné dans une large mesure des dépôts non garantis ainsi que des actifs sous gestion appartenant à des clients très fortunés. On ne peut pas supposer de manière plausible qu'un système de garantie des dépôts renforcé aurait conduit à un comportement différent de ces clients.

Le phénomène des retraits extrêmement rapides, rendus possibles par la numérisation, a néanmoins permis de mettre en évidence les nouveaux défis à relever dans le domaine de la garantie des dépôts. L'objectif des sept jours ne semble plus suffisant dans le contexte actuel et il n'a vraisemblablement guère un effet préventif. Pour assurer la stabilité et la réputation de l'ensemble du système bancaire, les autorités doivent examiner la possibilité de renforcer la garantie des dépôts à l'aune des dernières expériences, en tenant compte des évolutions enregistrées au niveau international.

3.3 Aide extraordinaire sous forme de liquidités

Contexte

La première ligne de défense et l'effet préventif de la garantie des dépôts ne suffisent pas toujours. Si la sortie de dépôts est trop importante et si elle a lieu trop rapidement, une banque peut devenir insolvable, bien qu'elle dispose de suffisamment de fonds propres. Le recours à une aide extraordinaire sous forme de liquidités (*emergency liquidity assistance* [ELA]) fournie par la banque centrale en échange de sûretés de la banque constitue dans ce cas la deuxième ligne de défense. Ce rôle de la banque centrale est également appelé *lender of last resort* [LoLR]. Une banque ne peut approvisionner l'économie en crédits suffisants que si elle peut compter sur cette possibilité.

Idéalement, une banque centrale devrait accepter tous les actifs d'une banque comme sûretés tant que cette banque est solvable. Cependant, l'aide sous forme de liquidités peut être rendue compliquée par le fait que la banque a déjà grevé des parts importantes de ses actifs à d'autres fins (*encumbered collateral*) et ne peut donc pas les mettre en gage auprès de la banque centrale. C'est la raison pour laquelle, dans les faits, il sera difficilement possible à une banque d'utiliser tous ses actifs en tant que sûretés pour recourir à l'aide sous forme de liquidités.

Les banques centrales doivent donc définir des critères en matière d'acceptabilité des sûretés qui permettront à la fois de garantir une sécurité financière appropriée à la banque centrale et d'offrir à la banque en situation d'urgence un accès beaucoup plus large aux liquidités.

Conformément à ses propres directives, la BNS peut, en tant que *lender of last resort* dans le cadre de l'aide extraordinaire sous forme de liquidités (ELA), fournir des liquidités aux banques domestiques si celles-ci ne sont plus en mesure de se refinancer sur le marché⁴⁷. Les directives prévoient que l'aide fournie par la BNS sous forme de liquidités est soumise aux conditions suivantes: la banque ou le groupe bancaire demandant des liquidités doit revêtir une importance systémique pour le système financier; la banque ou le groupe bancaire demandant des liquidités doit être solvable⁴⁸; l'aide sous forme de liquidités doit être couverte en tout temps et intégralement par des sûretés suffisantes. La BNS détermine quelles sûretés sont suffisantes. De concert avec les banques d'importance systémique, la BNS développe la base de collatéral éligible et en vérifie annuellement la disponibilité. Elle ne peut cependant pas ordonner la mise à disposition de sûretés (cf. chapitre 3.5).

⁴⁷ L'aide extraordinaire sous forme de liquidités (ELA) de la BNS se fonde sur l'art. 5, al. 2, let. e, en relation avec l'art. 9, al. 1, let. e, LBN. Le ch. 6 des *Directives générales de la Banque nationale suisse sur ses instruments de politique monétaire*, état le 5 mai 2023, porte sur cette aide extraordinaire.

⁴⁸ Lors de la détermination de la solvabilité d'une banque ou d'un groupe bancaire, la BNS tient compte de l'avis de la FINMA.

⁴⁹ Les sûretés répondant aux critères d'acceptabilité du «guichet d'escompte» (*discount window*) de la Fed peuvent être consultées sur le site Internet suivant: Federal Reserve-Discount Window, *Collateral Information*, en ligne le 7 août 2023. Elles comprennent une large palette de titres négociables, mais aussi certaines classes de crédits (hypothèques, crédits à la consommation, prêts d'études, crédits liés à des cartes de crédit). La Fed peut assouplir les conditions applicables à l'approvisionnement en liquidités en se fondant sur la *chapitre 13(3) du Federal Reserve Act*. La Fed établit régulièrement des rapports sur sa politique dans ce domaine (par. ex. ici: rapport de la Fed du 10 juillet 2023 *Periodic Report: Update on Outstanding Lending Facilities*).

⁵⁰ La Banque d'Angleterre définit différentes catégories de sûretés (niveaux A – C) pouvant être utilisées pour des transactions (Banque d'Angleterre, *Eligible collateral*, en ligne le 7 août 2023).

⁵¹ Les sûretés qui sont à disposition pour les opérations de gestion des liquidités ordinaires de la BCE, relevant de la politique monétaire, sont consultables sur le site Internet de la BCE (voir la page *Marketable assets*, en ligne le 7 août 2023 et la page *Non-marketable assets*, en ligne le 7 août 2023 également). Elles comprennent des catégories de placements négociables et non négociables sur le marché. L'ELA est en revanche gérée par les banques centrales des différents pays de la zone euro.

Constat

Le groupe d'experts conclut sur la base des entretiens menés que la BNS adopte, en comparaison internationale, une pratique restrictive en ce qui concerne l'aide extraordinaire sous forme de liquidités, ce qui rend l'accès aux liquidités difficile pour les banques en situation d'urgence:

1. *La BNS définit avec retenue les sûretés reconnues pour l'aide extraordinaire sous forme de liquidités.* — La BNS peut effectuer des opérations de crédit avec des banques et d'autres intervenants sur les marchés financiers si des sûretés «suffisantes» sont mises en gage (art. 9, al. 1, let. e, LBN). Cette formulation laisse une grande marge d'interprétation, qui n'est pas exploitée par la BNS. Les entretiens menés ont montré que celle-ci accepte seulement les hypothèques suisses, qui sont transférables et n'ont pas été mises en gage par ailleurs ni grevées, de même que certains titres liquides. Mais la banque pourrait titriser de telles hypothèques ou de tels titres et les utiliser comme sûretés afin de se procurer des liquidités sur le marché (ou l'a déjà fait en cas de crise de liquidités). Ceci limite l'utilité de l'aide sous forme de liquidités et l'empêche de remplir son objectif. Cette politique de la BNS est en contradiction avec la pratique adoptée par la Réserve fédérale (Federal Reserve System [Fed])⁴⁹, par la Banque d'Angleterre⁵⁰ ainsi que par la Banque centrale européenne (BCE)⁵¹. Ces banques centrales acceptent un ensemble plus large de sûretés, y compris une large palette d'emprunts obligataires et des placements difficilement négociables (crédits aux entreprises ou prêts adossés à des actifs p. ex.), et elles publient ce catalogue ainsi que les conditions d'octroi de l'aide sous forme de liquidités.
2. *Jusqu'à récemment, la BNS était également restrictive concernant le périmètre des bénéficiaires.* — Globalement, le recours à l'aide sous forme de liquidités était jusqu'ici réservé aux banques d'importance systémique. Mais des grandes banques régionales ou des banques spécialisées fournissant des prestations importantes à d'autres banques ou contribuant notablement à l'image de la place financière peuvent aussi avoir une certaine importance systémique. La BNS a reconnu ce problème et est en train de mettre l'aide sous forme de liquidités à la disposition de toutes les banques en échange de sûretés hypothécaires. Le groupe d'experts salue cette évolution. L'extension du périmètre des bénéficiaires serait encore plus efficace si la palette des sûretés acceptées était aussi étendue.

3. *La BNS applique des décotes élevées pour les sûretés.* — Les entretiens menés par le groupe d'experts ont en outre montré que la BNS applique généralement des décotes (*haircuts*) élevées et ne met ainsi des liquidités à disposition que pour une partie de la contre-valeur des sûretés. Ce fait est confirmé par une information que la BNS a transmise aux banques le 26 juillet 2023 concernant l'octroi généralisé de liquidités en échange d'un dépôt de sûretés hypothécaires. Les décotes sont fixées de sorte que le crédit est encore intégralement couvert, même en cas de chute des prix de l'immobilier de 35 %. Une décote aussi élevée relève d'une approche très conservatrice et limite nettement les liquidités disponibles.

Afin de faciliter l'accès aux liquidités pour les banques en situation d'urgence, les exigences en matière de qualité des sûretés devraient être moins élevées que les conditions du marché (en contrepartie, le taux d'intérêt applicable aux prêts d'aide sous forme de liquidités est plus élevé). La BNS devrait en outre présenter ces exigences de façon transparente. Dans l'idéal, une banque centrale accepte comme sûreté tous les actifs de la banque qui ne peuvent pas être utilisés pour acquérir des liquidités sur le marché, puisque la banque reste solvable.

C'est pourquoi la BNS doit accepter à l'avance une large palette de sûretés en gage⁵² afin de garantir aux banques un octroi rapide de liquidités en cas de nécessité.

Le groupe d'experts soutient le postulat 23.3445 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, qui demande de comparer la pratique adoptée par la BNS en matière d'aide extraordinaire sous forme de liquidités avec celle d'autres pays. Cet examen devrait être effectué par un groupe d'experts indépendants internationaux.

3.4 La stigmatisation de l'aide extraordinaire sous forme de liquidités

Contexte

Dans une situation de crise, il peut arriver qu'une banque ait besoin d'une quantité de liquidités plus grande que celle à laquelle elle a accès en passant par le marché. La mise à disposition de telles liquidités en cas d'urgence (aide extraordinaire sous forme de liquidités ou *emergency liquidity assistance* [ELA]) fait partie des tâches fondamentales d'une banque centrale.

⁵² Voir à ce propos le programme de «prépositionnement de créances» (*loan prepositioning*) de la Banque d'Angleterre (voir le document *Loan Collateral: guidance for participants in the Sterling Monetary Framework* publié par la Banque d'Angleterre en septembre 2020) ou le guichet d'escompte *Federal Reserve Discount Window – borrower-in-custody arrangements*.

⁵³ Le guichet d'escompte (*discount window*) de la Réserve fédérale souffre elle aussi de la stigmatisation (Huberto M. Ennis et David A. Price, *Economic Brief: Understanding Discount Window Stigma*, avril 2020, et Mark Carlson et Jonathan D. Rose, *FEDS Notes: Stigma and the discount window*, 19 décembre 2017). La stigmatisation a aussi joué un rôle dans l'effondrement de la Silicon Valley Bank (voir le discours de R. Ostrander *Remarks on the Panel «Bank Crisis Framework: Learning from Experience»* du 17 juin 2023).

⁵⁴ BNS, *Directives générales de la Banque nationale suisse sur ses instruments de politique monétaire*, état le 5 mai 2023, voir ch. 6

⁵⁵ Voir SIX, *Règlement de cotation*, art. 53. Toutefois, la banque peut différer l'annonce d'un tel fait pour autant que les conditions énoncées à l'art. 54 soient remplies.

⁵⁶ Les crédits obtenus en échange de sûretés non négociables sur le marché sont plus chers pour les banques: il s'agit en effet de tenir compte du risque encouru par la Banque d'Angleterre.

Le recours à une telle aide sous forme de liquidités est un signal négatif quant à la situation d'une banque. Les déposants, qui ne sont pas à même d'évaluer avec certitude la solidité de leur banque, vont réagir avec nervosité s'ils apprennent qu'ils ont confié leur argent à une banque qui a dû recourir à une aide sous forme de liquidités octroyée par la banque centrale. Si la banque ayant recours à l'ELA peut être identifiée par les déposants et les créanciers, cela peut même aggraver son problème de liquidités au lieu de l'atténuer. L'instrument manque alors sa cible.

Le recours à l'aide sous forme de liquidités est donc *stigmatisé* et les banques qui en ont besoin vont éviter cet instrument. Ce phénomène ne représente pas seulement un défi pour la BNS, mais il concerne l'ensemble des banques centrales⁵³.

Constat

La BNS nomme ses liquidités d'urgence « aide extraordinaire sous forme de liquidités »⁵⁴. Il serait préférable d'utiliser un terme doté d'une connotation moins négative. La BNS a fait un pas dans cette direction dans l'information transmise aux banques le 26 juillet 2023, puisqu'elle y fait référence à des liquidités octroyées en échange de sûretés hypothécaires.

La BNS ne publie pas le volume des liquidités obtenues par chaque banque. Seuls les chiffres agrégés sont publiés, ce qui complique l'identification des banques et permet de réduire la stigmatisation. Une stratégie encore plus efficace pourrait être de fusionner les instruments de politique monétaire ordinaires — opérations d'*open market* servant à la gestion des taux du marché monétaire et facilités permanentes de la BNS destinées à simplifier les opérations du trafic des paiements et à faire face à des manques inattendus de liquidités — avec l'octroi de liquidités supplémentaires (anciennement « aides extraordinaires sous forme de liquidités »), de sorte qu'il soit impossible de déterminer la destination de ces liquidités, ni quel volume est octroyé avec quel instrument et à quelle fin. Il faut également veiller à ce que la banque ne soit pas obligée de rendre public son recours à l'aide sous forme de liquidités parce qu'il peut s'agir d'un fait susceptible d'influencer les cours de bourse⁵⁵. L'approche en la matière adoptée par la Banque d'Angleterre est intéressante. Celle-ci fournit des liquidités supplémentaires sur une base continue et s'efforce de rendre ces opérations aussi courantes que possible. Du fait de cette approche ouverte aux affaires (*open for business approach*), une banque ne doit pas se justifier si elle recourt à l'aide sous forme de liquidités. Outre les facilités ordinaires de mise en pension pour les opérations de politique monétaire (*short term repo*, STR), la Banque d'Angleterre pratique à intervalles réguliers (chaque semaine ou chaque mois) des opérations de prise en pension sur appel d'offres (*indexed long term repo*, ILTR) grâce auxquelles les banques peuvent obtenir des liquidités en échange de sûretés négociables ou non négociables sur le marché⁵⁶.

De plus, elle propose en tout temps des liquidités aux banques qui le souhaitent, sur une base bilatérale (*discount window facility*, DWF)⁵⁷. Jusqu'il y a quelques années, les DWF souffraient toutefois de stigmatisation, ce qui se traduisait par le faible recours à l'instrument⁵⁸. Afin de faciliter l'utilisation des sûretés illiquides (crédits qu'une banque a octroyés à ses clients), la Banque d'Angleterre autorise les banques à déposer (*pre-positioning*) de telles sûretés auprès d'elle. Les banques recourent massivement à cette possibilité⁵⁹. L'utilisation régulière des possibilités offertes aux banques par la Banque d'Angleterre fait que les besoins en matière d'aide d'urgence sous forme de liquidités semblent être moins marqués. Les banques sont en échange permanent avec la banque centrale.

Afin d'être en mesure de mettre suffisamment de liquidités à disposition des banques en cours de liquidation, la Banque d'Angleterre propose une procédure séparée, le *resolution liquidity framework* (RLF)⁶⁰. Celle-ci permet aux banques qui se trouvent dans une procédure de liquidation, en collaboration étroite avec la Banque d'Angleterre, d'obtenir des liquidités en échange d'une très large palette de sûretés libellées dans différentes monnaies. Afin d'éviter la stigmatisation, l'utilisation du RLF n'est en aucune manière rendue publique par la banque centrale, ni par la banque concernée.

La stigmatisation est un problème complexe, qui concerne toutes les banques centrales. À l'instar d'autres banques centrales, la BNS doit traiter ce problème en toute urgence. La Banque d'Angleterre joue un rôle moteur dans ce domaine et il convient de vérifier si la Suisse peut s'appuyer sur ses expériences en la matière.

3.5 Liquidités disponibles au sein du groupe

Contexte

Pour pouvoir obtenir de la BNS un volume de liquidités suffisant à titre d'aide, une banque doit mettre à disposition de celle-ci suffisamment de sûretés transférables et non grevées. Cela nécessite des travaux préparatoires au niveau contractuel et opérationnel. La mise à disposition préventive de sûretés non grevées est cependant coûteuse et implique une intervention importante dans les affaires de la banque. Elle ne peut être ordonnée par la FINMA qu'en tant que mesure entrant dans le cadre du plan d'urgence, dans le respect du principe de la proportionnalité, qu'à condition d'un risque d'interruption des fonctions d'importance systémique de la banque, indépendamment des autres parties de la banque, en cas de menace d'insolvabilité (art. 60, al. 1, OB).

⁵⁷ Un aperçu de toutes les opérations peut être consulté [ici](#).

⁵⁸ Banque d'Angleterre, *Evaluation of the Bank of England's approach to providing sterling liquidity*, janvier 2018.

⁵⁹ Banque d'Angleterre, *Loan Collateral: guidance for participants in the Sterling Monetary Framework*, septembre 2020.

⁶⁰ Banque d'Angleterre, *The Bank of England's approach to assessing resolvability*, 2018; chapitre «Funding in Resolution», page 27 ss.

Néanmoins, même si le volume des liquidités à disposition de l'ensemble du groupe est approprié, il se peut que les liquidités ne puissent pas être apportées aux parties du groupe qui en ont besoin. En effet, la circulation des liquidités entre la maison-mère et ses filiales n'est pas fluide. Ainsi, en fonction du pays, le transfert des liquidités est restreint pour des raisons réglementaires, juridiques, fiscales, comptables ou autres. Le terme «upstream» désigne le transfert de liquidités d'une filiale vers la maison-mère (il s'agit d'un crédit accordé par la filiale à la maison-mère), alors que le terme «downstream» décrit le mouvement inverse. Les transactions *upstream* en particulier sont susceptibles d'être limitées par des exigences liées au droit des sociétés ou des exigences statutaires. Il est par ailleurs important de noter que, selon les règles fixées dans le cadre du plan d'urgence suisse, la filiale suisse considérée comme une banque d'importance systémique n'est pas autorisée à transférer librement des liquidités vers la maison-mère. Elle doit elle-même disposer de suffisamment de capitaux destinés à absorber les pertes et de liquidités, de manière à pouvoir être détachée du groupe dans le cadre du plan d'urgence et en continuant d'assumer les fonctions revêtant une importance systémique en Suisse si le reste du groupe devenait insolvable. Le volume maximal des transactions *upstream* est donc limité.

Constat

Les entretiens menés par le groupe d'experts ont montré que les travaux préparatoires effectués par Credit Suisse en vue de la mise à disposition des sûretés nécessaires à l'obtention d'un volume suffisant de liquidités à titre d'aide extraordinaire étaient lacunaires, en particulier au niveau de la maison-mère.

Les liquidités octroyées à titre d'aide extraordinaire étaient disponibles principalement au sein de la filiale suisse. En effet, la BNS fournit toujours l'aide sous forme de liquidités à l'entité du groupe lui ayant livré les sûretés. La maison-mère de Credit Suisse, à laquelle les entités étrangères sont également rattachées sur le plan organisationnel, ne possédait que peu de sûretés éligibles. Cependant, les liquidités n'étaient pas seulement nécessaires en Suisse mais aussi dans les entités de Credit Suisse situées à l'étranger.

Afin de rendre les liquidités disponibles à ces dernières, l'entité suisse aurait ainsi dû mettre des liquidités à disposition de la maison-mère (*upstream*) dans un premier temps, avant que celle-ci les transfère ensuite aux entités du groupe qui en avaient besoin (*downstream*). Cependant, l'entité suisse n'a autorisé ces transactions *upstream* que de façon limitée afin de ne pas mettre en péril une éventuelle activation du plan d'urgence suisse. Ceci a eu pour effet que les liquidités ne pouvaient pas être déployées dans les entités qui en avaient besoin.

Ce problème a finalement pu être résolu grâce à l'aide supplémentaire sous forme de liquidités fournie par la BNS (*emergency liquidity assistance plus, [ELA+]*)⁶¹. Cette aide a été versée sans nantissement de sûretés par Credit Suisse (elle était uniquement assortie d'un privilège des créances en faveur de la BNS) et elle est allée directement à la maison-mère. Le risque financier encouru par la BNS dans le cadre de l'ELA+ était donc déjà considérable du fait de l'absence de sûretés de la part de la banque. Elle n'avait en outre aucun contrôle sur l'utilisation des liquidités octroyées. Credit Suisse ne se trouvait pas dans une procédure d'assainissement et l'ancienne équipe dirigeante était encore en place. Le risque était néanmoins limité par le privilège des créances ainsi que par le fait que Credit Suisse a ensuite été reprise par UBS.

De manière générale, l'ELA+ ne doit pas devenir la norme. En effet, les risques encourus par la BNS seraient trop importants. Il convient plutôt de veiller à ce que les banques soient toujours en mesure de mettre à disposition des sûretés suffisantes au bon endroit au sein du groupe afin que l'aide extraordinaire sous forme de liquidités puisse être fournie soit à la maison-mère soit directement aux entités du groupe qui en ont besoin.

Pour résoudre le problème de la disponibilité des liquidités au sein des groupes, la FINMA ou la BNS doivent pouvoir ordonner aux banques de mettre à disposition suffisamment de sûretés transférables et non grevées au bon endroit dans le groupe. L'accès de toutes les entités d'un groupe à l'aide fournie par la BNS et par les banques centrales étrangères sous forme de liquidités doit être amélioré.

⁶¹ L'ELA+ a pu être fournie sur la base de l'*ordonnance sur les prêts d'aide supplémentaires sous forme de liquidités et l'octroi par la Confédération de garanties du risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités de la Banque nationale suisse à des banques d'importance systémique* du 16 mars 2023.

⁶² Pour de plus amples informations, voir le rapport explicatif du DFF *Modification de la loi sur les banques – Octroi par la Confédération de garanties du risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités de la Banque nationale suisse à des banques d'importance systémique* du 25 mai 2023.

3.6 Aide sous forme de liquidités pendant une procédure d'assainissement

Contexte

L'assainissement d'une banque requiert souvent une quantité considérable de liquidités aux bons endroits au sein du groupe. Si la banque en situation de crise ne peut plus se refinancer sur le marché et si les liquidités (première ligne de défense) et les sûretés dont elle dispose pour obtenir l'aide extraordinaire sous forme de liquidités de la BNS (ELA, deuxième ligne de défense) sont insuffisantes pour couvrir le besoin de liquidités, alors la troisième ligne de défense intervient: les liquidités sont mises à disposition par la banque centrale sans mise en gage de sûretés. C'est toutefois l'État qui assume le risque, puisqu'il octroie une garantie du risque de défaillance à la banque centrale.

On parle de *public liquidity backstop* (PLB) pour désigner cette garantie du risque de défaillance octroyée par l'État. Il ne s'agit pas d'une participation de l'État dans le capital de la banque, mais d'un crédit devant être rétribué par le versement de primes de mise à disposition et de risque ainsi que par des intérêts, puis remboursé.

De nombreux pays, dont le Royaume-Uni, les États-Unis, le Japon, le Canada et l'Union européenne, ont introduit le PLB sous différentes formes⁶²:

Le Royaume-Uni a adopté le *Resolution Liquidity Framework* (RLF), qui prévoit que la Banque d'Angleterre fournisse une aide sous forme de liquidités aux banques d'importance systémique en cours de liquidation. La Banque d'Angleterre a besoin de l'autorisation du ministère des finances et reçoit une garantie du risque de défaillance.

Les États-Unis ont l'Autorité de liquidation ordonnée (*Orderly Liquidation Authority* [OLA]) pour la liquidation des banques d'importance systémique. Dans ce système, l'aide sous forme de liquidités requise n'est pas fournie par l'intermédiaire de la banque centrale mais passe par un crédit provenant du fonds de liquidation (*orderly liquidation fund* [OLF]). Contrairement à ce que semble indiquer son nom, ce fonds n'est pas préfinancé. Il est alimenté par le Trésor américain. L'organisme fédéral d'assurance de dépôts bancaires (*Federal Deposit Insurance Corporation* [FDIC]), qui est l'autorité de liquidation compétente, peut obtenir dans les 30 premiers jours 10 % au plus du total du bilan de la banque concernée à titre d'aide sous forme de liquidités. Si le FDIC et le Trésor américain se mettent d'accord sur un plan d'amortissement, des liquidités peuvent être fournies à hauteur de 90 % au maximum du total du bilan de la banque et pour une durée maximale de cinq ans. Si les liquidités ne sont pas restituées, certaines sociétés financières peuvent être appelées, sur une durée de cinq ans, à rembourser les ressources prélevées dans l'OLF.

La Banque du *Japon* n'est habilitée à fournir des liquidités d'urgence (ELA) qu'aux banques pour lesquelles la procédure de liquidation n'a pas encore été lancée. Durant la procédure de liquidation, la *Deposit Insurance Corporation of Japan* (DICJ), qui est l'organisme responsable des opérations de liquidation, peut obtenir auprès de la Banque du Japon un crédit couvert par une garantie de l'État. Sous certaines conditions et sous réserve de l'accord du premier ministre, cette aide sous forme de liquidités peut même être accordée si la banque en cours de liquidation n'est plus solvable.

La Banque du *Canada* peut octroyer une aide sous forme de liquidités (ELA) aussi bien avant que pendant une procédure de liquidation. Lorsque la banque concernée est en cours de liquidation, l'exigence de solvabilité est remplacée par un plan de résolution crédible. Au Canada, l'octroi de l'aide sous forme de liquidités ne se fait néanmoins que sur la base d'une garantie.

Au sein de l'*UE*, l'aide sous forme de liquidités (ELA) est fournie par les banques centrales des différents pays. Le Conseil de résolution unique (CRU) est l'autorité de liquidation centrale au sein de l'Union bancaire. Avec les autorités de liquidation nationales, le CRU constitue le mécanisme de résolution unique (MRU), qui comprend un fonds de résolution unique (FRU) dont le but est d'assurer une aide particulière en liquidités dans le cas d'une liquidation. Le FRU est alimenté par des contributions *ex ante* de banques des États membres et il peut être utilisé aussi bien pour l'octroi d'aides sous forme de liquidités que pour l'exécution de mesures de recapitalisation. Son niveau est limité à 1 % du montant total des dépôts de toutes les banques de la zone euro (environ 80 milliards d'euros). Le Mécanisme européen de stabilité (MES) constitue quant à lui le PLB. Il peut mettre à disposition jusqu'à 68 milliards d'euros de liquidités si les ressources du FRU sont insuffisantes. L'utilisation du MES suppose toutefois le consentement de tous les États membres.

En Suisse, il n'existe aucune base dans le droit ordinaire pour le PLB. Le Conseil fédéral a élaboré un projet de loi et lancé la consultation y relative. La procédure de consultation s'est achevée le 21 juin 2023.

Constat

La Suisse n'a actuellement pas de bases légales pour soutenir par des liquidités, pendant sa liquidation, une banque d'importance systémique qui ne dispose pas de sûretés réalisables. Dans le cas de Credit Suisse, cette possibilité a dû être créée en recourant au droit de nécessité.

Les bases nécessaires à la mise en place d'un PLB doivent donc être transposées dans le droit ordinaire. Le groupe d'experts soutient le projet du Conseil fédéral mentionné ci-dessus. Les aspects suivants du projet sont essentiels:

- Le PLB intervient par principe à titre subsidiaire, après que les autres mesures (notamment les propres liquidités de la banque et l'aide extraordinaire de la BNS sous forme de liquidités, qui est garantie) ont été utilisées.
- L'usage du PLB est limité aux banques d'importance systémique.
- Une procédure d'assainissement a été ordonnée ou est en passe de l'être. La banque se trouve ainsi sous le contrôle de la FINMA ou de l'équipe dirigeante qui a été mise en place par la FINMA en vue de la procédure d'assainissement. Cette dernière vise une restructuration de la banque dans le but de protéger les créanciers et la stabilité financière. Le risque financier encouru par l'État est ainsi réduit.
- L'aide sous forme de liquidités est fournie sans que des sûretés soient mises en gage, mais est assortie d'une garantie du risque de défaillance de la Confédération et d'un privilège des créances.
- La banque s'acquitte auprès de la Confédération d'une prime de mise à disposition pour la garantie du risque de défaillance que celle-ci a octroyée à la BNS. Elle paie en sus une prime de risque à la Confédération et à la BNS dès lors que les prêts d'aide sous forme de liquidités ont été versés et elle paie un intérêt supérieur au prix du marché à la BNS.

Si le Parlement rejette le projet de loi concernant le PLB, la BNS doit pouvoir accorder des prêts d'aide sous forme de liquidités à une banque d'importance systémique en cours d'assainissement (et par conséquent sous le contrôle de la FINMA), sans avoir obtenu de sûretés de la banque ni de garantie de l'État contre le risque de défaillance. En l'espèce, cet instrument est appelé «central bank liquidity backstop» ou CBLB. Cette aide sous forme de liquidités serait rémunérée par un taux d'intérêt supérieur au prix du marché, comme le PLB. L'introduction du CBLB nécessiterait une modification de l'art. 9, al. 1, let. e, LBN. En effet, cet article n'autorise actuellement la BNS à effectuer des opérations de crédit avec des banques et d'autres intervenants sur les marchés financiers que si les prêts sont assortis de garanties suffisantes.

Le CBLB est à différencier de l'ELA+, qui a été accordée à Credit Suisse. L'ELA+ a été accordée sans qu'aucune procédure d'assainissement de Credit Suisse n'ait été ouverte ni même que l'établissement n'ait à fournir une quelconque garantie. Les risques liés à l'ELA+ que la BNS devraient supporter seraient manifestement trop importants, d'autant plus qu'en l'absence d'éventuelles mesures ordonnées dans le cadre d'une procédure d'assainissement, l'équipe dirigeante resterait en place et pourrait décider de l'utilisation du crédit accordé. En outre, la banque n'aurait à se soumettre à aucune prescription des autorités. Le groupe d'experts est donc contre l'introduction de l'ELA+ dans le droit ordinaire. En revanche, l'octroi d'un crédit sans garantie à une banque d'importance systémique en procédure d'assainissement, que l'introduction du CBLB rendrait possible, est nettement moins risqué. En effet, dans ce cas, la FINMA contrôlerait la banque.

D'un point de vue économique, la différence entre le CBLB et le PLB est limitée. Tous les deux sont des prêts que la BNS octroie sans que la banque ne fournisse de sûretés. Dans le cas du PLB, la BNS obtient une garantie du risque de défaillance de la part de la Confédération. Avec le CBLB, elle n'en obtient pas. Le risque est donc supporté soit par la Confédération, soit par la BNS. Cependant, la BNS fait également partie de l'État. D'un point de vue consolidé, les deux possibilités sont équivalentes. Alors qu'une perte dans le cadre d'un PLB touchera directement la Confédération, puisque la garantie du risque de défaillance que celle-ci a accordée à la BNS deviendra exigible, une perte dans le cadre d'un CBLB se répercutera d'abord sur le compte de résultats de la BNS. Toutefois, cette perte affectera ultérieurement la distribution des bénéfices à la Confédération et aux cantons, et touchera donc également l'État.

Si le Parlement décide de rejeter le projet de loi relatif au PLB et d'introduire le CBLB, il transfèrera donc aux cantons une partie du risque supporté par la Confédération. De plus, cette solution ne nécessiterait pas la participation de la Délégation des finances. Enfin, l'effet sur le frein à l'endettement est différent. Du point de vue institutionnel, ces différences sont significatives. Sur le plan économique, elles ne sont guère pertinentes.

Si le Parlement n'inscrit, pour les banques d'importance systémique en procédure d'assainissement, ni le PLB ni le CBLB dans la loi, la capacité d'assainissement d'UBS sur le marché suisse serait affaiblie. En conséquence, son maintien en Suisse serait menacé à long terme.

Le groupe d'experts recommande donc vivement d'introduire le PLB ou le CBLB dans le droit suisse, avec une préférence pour le PLB proposé par le Conseil fédéral. Le PLB garantit en effet la souveraineté parlementaire en matière de budget, contrairement au CBLB.

3.7 Recommandations en matière de liquidités

Il est indispensable de garantir les liquidités des banques, même dans des conditions difficiles. La numérisation a encore accru la probabilité et la vitesse des « bank runs ». Les instruments dont dispose la Suisse dans ce domaine sont cependant encore lacunaires.

1. La BNS doit étendre la palette de sûretés qu'elle accepte en échange de l'aide extraordinaire sous forme de liquidités (ELA). Elle doit notamment aussi accepter les sûretés non négociables sur le marché et difficilement réalisables, et réduire les décotes (*haircuts*).
2. La BNS doit traiter le problème de la stigmatisation de l'ELA. Il convient d'examiner l'opportunité de s'appuyer sur les approches adoptées par la Banque d'Angleterre.
3. Le *public liquidity backstop* (PLB) défini dans le projet du Conseil fédéral doit être introduit sans délai afin de garantir l'approvisionnement en liquidités d'une banque d'importance systémique en procédure d'assainissement.
4. Le DFF doit élaborer des bases réglementaires afin que la FINMA puisse ordonner aux banques d'importance systémique, même lorsqu'elles ne font pas l'objet d'une procédure d'assainissement, de déposer suffisamment de sûretés auprès de la BNS et de banques centrales d'autres pays, de sorte à garantir en tout temps l'accès à une quantité suffisante de liquidités.
5. Le DFF et esisuisse doivent contrôler l'efficacité future de la garantie des dépôts au vu de la numérisation.

4. Mesures prudentielles et protectrices

La FINMA exerce la surveillance conformément à la législation relative aux marchés financiers, en se basant sur la loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA⁶³). Dans le cadre de la surveillance bancaire, deux domaines peuvent être distingués en fonction de la situation économique de la banque:

1. *La banque est saine* — dans ce cas, l'autorité exerce la surveillance ordinaire. La banque est surveillée, respectivement inspectée par la FINMA et par les sociétés d'audit agréés par celle-ci. La FINMA veille au respect des règles relatives aux marchés financiers et, en particulier, des conditions d'autorisation. Elle dispose à cet effet des instruments de surveillance énoncés aux art. 24 ss LFINMA (voir le chapitre 4.1).
2. *La banque a des difficultés* — si la FINMA constate un risque d'insolvabilité (voir l'encadré 1, Définition du *point of non-viability*, PONV), elle peut alors ordonner de larges mesures protectrices (art. 25 et 26 LB) prises de manière indépendante ou en rapport avec une procédure d'assainissement ou de liquidation (chapitre 4.2)

4.1 Surveillance

Contexte

Une banque ne peut commencer son activité qu'après avoir obtenu l'autorisation de la FINMA (art. 3, al. 1, LB). Celle-ci dispose de vastes instruments de surveillance pour surveiller le respect constant des conditions d'autorisation.⁶⁴ Lorsqu'elle constate qu'une banque a enfreint le droit des marchés financiers, elle peut l'obliger à rétablir l'ordre légal dans le cadre d'une procédure d'*enforcement*.⁶⁵ L'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation dans son recours aux instruments de surveillance. En exerçant ce pouvoir, elle doit prendre en compte le principe de proportionnalité.

Les prescriptions déterminantes pour les banques en matière de fonds propres et de liquidités s'appuient fortement sur les dispositifs du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB; voir l'encadré 3). Selon Bâle II, les obligations réglementaires des banques en Suisse reposent sur trois piliers (voir l'encadré 5), que des exigences complémentaires (Bâle III, voir l'encadré 3) élaborées après la crise financière ont encore renforcées.

⁶³ Loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers; RS 956.1)

⁶⁴ En font partie l'audit (art. 24 à 28a LFINMA) et les autres moyens de surveillance (art. 29 à 37 LFINMA). Les banques et les sociétés d'audit qui exécutent des audits auprès d'elles doivent renseigner sans délai la FINMA sur tout fait important susceptible de l'intéresser (art. 29, al. 2, LFINMA). Si des indices donnent à penser que le droit de la surveillance a été enfreint et que la FINMA ouvre une procédure, elle en avise les parties (art. 30 LFINMA).

⁶⁵ Voir la clause générale figurant à l'art. 31 LFINMA. De plus, en cas de violations graves, la FINMA peut prononcer une interdiction d'exercer et de pratiquer (art. 33 et 33a LFINMA) ou confisquer le gain acquis en violant gravement le droit de la surveillance (art. 35 LFINMA). En dernier recours (instrument le plus fort), la FINMA peut retirer son autorisation à la banque (art. 37 LFINMA).

⁶⁶ FINMA, *La FINMA clôture la procédure «Archegos» à l'encontre de Credit Suisse*, 24 juillet 2023

⁶⁷ Banque d'Angleterre, *The PRA imposes record fine of £87m on Credit Suisse for serious risk management and governance failures in connection with Archegos Capital Management exposure*, 24 juillet 2023

⁶⁸ Federal Reserve Board, *Federal Reserve Board announces a consent order and a \$268.5 million fine with UBS Group AG, of Zurich, Switzerland, for misconduct by Credit Suisse, which UBS subsequently acquired in June 2023*, 24 juillet 2023

⁶⁹ Voir p. ex. Financial Stability Institute, *Early intervention regimes for weak banks*, (3 avril 2018) et CBCB, *Frameworks for early supervisory intervention* (mars 2018). La mise en œuvre pose toutefois problème: «the prompt corrective action mandates established by FDICIA have not worked as anticipated to reduce losses to the deposit insurance fund by closing failing banks while they still have positive equity» (Andrew Olem, *Hearing on perspectives on deposit insurance reform after recent bank failures money*, 20 juillet 2023, p. 13).

En cas de résistance de la banque assujettie, les mesures ordonnées peuvent, notamment en raison de la liberté d'appréciation de l'autorité, être retardées ou faire l'objet d'une procédure judiciaire, ce qui entrave l'activité de surveillance effective de cette autorité. Cette situation, qui n'est guère perceptible pour le public compte tenu des instruments de surveillance actuellement applicables, est susceptible de gêner l'efficacité des prescriptions.

Constat

Dans son activité de surveillance, la FINMA a fortement mis l'accent sur Credit Suisse en raison de plusieurs scandales (voir chapitre 1.1, figure 1). Elle a ainsi mené onze procédures à l'encontre de la banque, dont six ont fait l'objet d'une information publique. Cette surveillance accrue et les différentes procédures d'*enforcement* n'ont toutefois pas conduit Credit Suisse à modifier son comportement de telle sorte que la confiance des clients et des marchés soit rétablie.

Par rapport aux autorités de surveillance étrangères, la FINMA a moins d'instruments pour exécuter une surveillance efficace, comme en témoigne la procédure d'*enforcement* à l'encontre de Credit Suisse (publiée le 24 juillet 2023) dans le contexte de la relation d'affaires avec le Family Office Archegos⁶⁶. Au Royaume-Uni, la Prudential Regulation Authority (PRA) a condamné Credit Suisse à une amende de 87 millions de livres sterling⁶⁷, tandis qu'aux États-Unis, celle du Federal Reserve Board s'élevait à 268,5 millions de dollars⁶⁸. En l'absence de base légale, la FINMA n'a pas pu prononcer d'amende.

Compte tenu de ce constat et du nouveau contexte (une seule grande banque suisse), il est judicieux de renforcer les instruments de la FINMA ainsi que cette dernière en tant qu'autorité.

Le renforcement de la FINMA peut passer par l'extension des instruments de surveillance prudentiels et de sanctions ainsi que par l'amélioration de leur mise en œuvre. De plus, des mesures liées au personnel peuvent accroître l'efficacité de l'activité de surveillance. Le groupe d'experts présente ci-après certaines mesures envisageables à titre exemplatif, sans pour autant entrer dans les détails. Ces mesures devraient être prises en compte dans le cadre de travaux ultérieurs:

- *Interventions progressives* — le régime de surveillance devrait être établi de sorte que la FINMA soit tenue d'intervenir de manière anticipative. L'élaboration de mesures d'*interventions progressives* (mesures correctrices rapides ou *prompt corrective actions*) obligerait l'autorité de surveillance à agir lorsque des seuils qualitatifs ou quantitatifs précis ne sont plus respectés⁶⁹.

- *Durée de la procédure* — l'expérience montre que plusieurs années peuvent s'écouler avant qu'une décision de la FINMA soit finalement confirmée par le Tribunal fédéral (voir l'affaire PostFinance SA contre la FINMA⁷⁰). Cette situation pose problème en particulier dans le cas de décisions relatives aux exigences en matière de fonds propres ou de liquidités envers les banques d'importance systémique, lorsqu'il est nécessaire qu'une décision soit prise rapidement concernant la mise en œuvre des exigences, afin de garantir la stabilité de la banque concernée, voire du système bancaire, respectivement de l'économie tout entière. C'est pourquoi il conviendrait d'examiner l'opportunité d'apporter des modifications au droit sur la procédure administrative (p. ex. en autorisant des procédures sommaires, en raccourcissant les délais pour les parties et le tribunal ou la voie de recours, etc.) pour permettre d'accélérer la mise en œuvre du processus décisionnel pour certaines décisions de la FINMA.
- *Naming and shaming* — de manière générale, la FINMA n'est pas autorisée à informer publiquement des procédures d'*enforcement*. Une publication est admise uniquement lorsqu'elle répond à une nécessité dictée par le droit de la surveillance (art. 22, al. 2, LFINMA). En cas de violation grave du droit de la surveillance, la FINMA peut ensuite publier sa décision une fois exécutoire, y compris les données personnelles des assujettis concernés (art. 34 LFINMA). D'autres autorités de surveillance⁷¹ publient presque toutes les procédures d'*enforcement*, incitant ainsi les établissements à s'autodiscipliner (*naming and shaming*). Eu égard au droit en vigueur en Suisse, on ne peut exclure que la population ignore le statut incertain d'une banque, étant donné que la FINMA ne peut pas rendre ses interventions publiques⁷². Des adaptations légales dans ce sens doivent donc être examinées.
- *Base légale solide* — pour ses interventions relatives à la rémunération, la FINMA se fonde uniquement sur une circulaire⁷³ qui constitue une base légale peu solide. La création d'une base légale explicite faciliterait la mise en œuvre.
- *Senior Managers Regime* — la FINMA peut en principe agir contre le comportement inapproprié de certains dirigeants. Pour prendre une décision d'interdiction d'exercer, elle doit établir un lien de causalité entre le comportement fautif du dirigeant et la violation grave du droit de la surveillance, ce qui est souvent difficile. La FINMA estime qu'un *senior managers regime*, qui attribue à une personne spécifique des domaines de compétence importants de l'entreprise, pourrait aider en la matière.

⁷⁰ Voir Tribunal fédéral administratif, arrêt du 30 mars 2023, ATAF B-4004/2021

⁷¹ Au Royaume-Uni, la Financial Conduct Authority (FCA) et la Prudential Regulatory Authority (PRA) publient leurs *final and decision notices*, sauf lorsqu'une communication est déloyale (*unfair*) pour la personne concernée ou porterait atteinte aux intérêts des consommateurs ou au système financier. En Allemagne, le Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) publie en général les mesures à l'encontre des établissements ou des dirigeants (y c. l'identité de la personne concernée, le type d'infraction et la disposition enfreinte), sauf en cas de soupçons de violation du droit de la personnalité, de risques pour la stabilité des marchés financiers, d'enquêtes en cours ou lorsqu'une publication occasionnerait des dommages excessifs.

⁷² Selon les explications de Marlene Amstad, présidente du conseil d'administration, la FINMA procède chaque année à environ 600 investigations d'*enforcement* et à 40 procédures d'*enforcement*. Elle publie en moyenne cinq procédures par an (Marlene Amstad, point de presse du 5 avril 2023).

⁷³ FINMA, Circulaire 2010/1 Systèmes de rémunération; Normes minimales des systèmes de rémunération dans les établissements financiers, dernière modification le 4 novembre 2020

- *Compétence de prononcer des amendes* — la FINMA estime qu'une compétence légale de prononcer des amendes contre les personnes morales renforcerait l'autorité de surveillance. Une direction peu coopérative réagit en fonction des circonstances à ce type d'incitations pécuniaires. Cela implique toutefois que les amendes soient suffisamment élevées. Actuellement, la FINMA est la seule autorité de surveillance prudentielle sur le plan international à ne pas pouvoir prononcer des amendes.
- *Système de surveillance dual* — la FINMA prévoit un système de surveillance dual dans lequel des entreprises de révision exécutent l'audit réglementaire auprès des établissements financiers sur mandat de la FINMA. À titre complémentaire, celle-ci réalise depuis quelques années un nombre croissant de contrôles sur place auprès des banques (*supervisory review* et *deep dive*). Le concept des sociétés d'audit en tant qu'« extension de la FINMA » peut entraver l'interaction entre celle-ci et les entreprises. Toutefois, le fait que la FINMA aurait besoin de ressources humaines sensiblement plus importantes si elle ne pouvait plus s'appuyer sur les sociétés d'audit et les difficultés liées au recrutement d'un personnel suffisamment qualifié plaident contre une abrogation de ce système. Il convient donc d'examiner dans quelle mesure cette situation atténue la capacité d'action de la FINMA en relation avec la surveillance des grandes banques.

En outre, des mesures relatives au personnel de la FINMA semblent opportunes pour accroître l'efficacité de sa surveillance:

- *Accroissement des ressources* — dans le cas de Credit Suisse, les autorités étrangères admettent qu'un plan de liquidation de bonne qualité a pu être préparé en dépit de ressources modestes de la FINMA, en particulier dans la division « Recovery et Resolution ». Selon l'opinion générale, la FINMA a toutefois atteint ses limites en termes de personnel. Un accroissement des ressources, notamment dans cette division et dans la surveillance d'UBS, semble donc indispensable.
- *Marge de manœuvre en matière de rémunération* — l'évaluation d'une banque complexe comme UBS ou la Banque cantonale de Zurich (ZKB) requiert une expérience approfondie du secteur financier. Il serait souhaitable que la FINMA puisse convaincre des personnes hautement qualifiées et très expérimentées de l'industrie financière de travailler pour le compte de la surveillance bancaire. Pour ce faire, il faut veiller à une marge de manœuvre suffisante en matière de rémunération.

Conformément aux normes de Bâle II, la réglementation et la surveillance des banques reposent sur trois piliers.

Le pilier 1 — englobe les exigences minimales de fonds propres et de liquidités que les banques doivent respecter en tout temps (art. 4, al. 1, LB, art. 1, al. 1, de l'ordonnance sur les fonds propres [OFR] et art. 2 de l'ordonnance sur les liquidités [OLi]). Sont définis les fonds propres pris en compte (art. 18 à 40 OFR) et les approches permettant de déterminer les fonds propres minimaux pour les risques de crédit, les risques de marché et les risques opérationnels (art. 41 à 119 OFR). Le pilier 1 comprend également le volant de fonds propres (art. 43 OFR), le volant anticyclique (art. 44 OFR) et le ratio d'endettement maximal (*leverage ratio*; art. 46 OFR). Exigence non pondérée en fonction des risques, ce ratio complète les exigences mentionnées de fonds propres minimaux basées sur les risques. Les prescriptions du pilier 1 sont toutes réglementées de manière exhaustive dans une loi ou une ordonnance.

Le pilier 2 — rassemble des exigences supplémentaires que l'autorité de surveillance peut imposer individuellement à une banque en se fondant sur les enquêtes qu'elle a menées dans le cadre de la surveillance prudentielle. L'autorité peut par exemple exiger une réserve de capital supplémentaire lorsque la banque présente un gros risque significatif ou lorsqu'elle découvre des problèmes dans la gestion des risques ou des risques juridiques significatifs (art. 45 OFR).

Le pilier 3 — exige de la transparence pour les engagements et les risques qui n'apparaissent pas dans le bilan de la banque, ainsi qu'une publication détaillée du calcul des fonds propres réglementaires requis. Cette transparence vise à discipliner la banque par l'intermédiaire des acteurs du marché.

4.2 Moment des mesures protectrices et risque d'insolvabilité

Contexte

Si les instruments de la surveillance régulière ne suffisent pas pour aider une banque à surmonter une crise, la FINMA peut ordonner des mesures protectrices à certaines conditions (cf. Encadré 6). Les mesures protectrices existantes représentent toutefois une atteinte majeure à la liberté d'entreprise: par exemple, l'autorité peut donner des instructions aux organes de la banque, les démettre de leurs fonctions, révoquer la société d'audit et limiter l'activité de la banque (art. 26 LB). Le législateur ne permet d'ordonner des mesures protectrices qu'en cas de risque d'insolvabilité, respectivement lorsque la banque a atteint son PONV (art. 25, al. 1, LB).

La FINMA dispose d'une large liberté d'appréciation pour déterminer le PONV d'une banque. «Des raisons sérieuses de craindre» des «problèmes de liquidité importants» suffisent déjà. En plus de ces notions sujettes à interprétation, la période durant laquelle la FINMA doit évaluer la situation est laissée à sa libre appréciation. Les risques juridiques et de réputation de la FINMA augmentent donc à mesure qu'elle utilise sa marge de manœuvre. Il se peut dès lors que la FINMA n'intervienne que peu avant l'insolvabilité de l'établissement, même s'il était déjà évident auparavant que son modèle d'affaires n'était pas viable sur la durée. Une intervention tardive peut être considérée comme acceptable pour une banque sans importance systémique, mais elle peut poser un problème économique national dans le cas d'un établissement d'importance systémique.

Constat

La FINMA a suivi de près les scandales, l'effondrement des prix du marché, l'érosion des notations, l'explosion des primes pour la couverture du risque de défaillance, les changements permanents au sein de l'équipe dirigeante et la stratégie inadaptée de Credit Suisse (voir l'encadré «Scandales et stratégies inadaptées»), et elle y a répondu par des exigences prudentielles plus strictes (pilier 2). Mais les entretiens menés par le groupe d'experts ont montré qu'au cours des derniers mois avant la reprise de Credit Suisse par UBS, l'équipe dirigeante de la banque résistait et persistait dans une interprétation différente du futur de la banque de celle de l'autorité. La FINMA n'avait donc pas d'autre possibilité que de constater le risque d'insolvabilité (*point of non-viability*, PONV), en se fondant sur le droit de la surveillance, afin de pousser la banque par ses propres moyens à faire face à la crise.

En cas de crise affectant une banque d'importance systémique, il existe deux moyens de renforcer la FINMA sur le plan réglementaire:

1. *Mesures protectrices anticipatives* — d'une part, elle doit pouvoir recourir à des mesures protectrices, que le PONV ait été atteint ou non. Si la FINMA considère que le modèle d'affaires de la banque n'est plus viable financièrement ou que la gestion du risque est insuffisante, il doit lui être possible de lancer une procédure de gestion de crise, même contre la volonté de l'équipe dirigeante. Un monitoring du conseil d'administration mené par l'autorité de surveillance ou la convocation de l'assemblée générale de la banque en vue du lancement d'une procédure d'assainissement permettant à celle-ci de se rétablir par ses propres moyens seraient par exemple des mesures protectrices anticipatives appropriées face au risque d'insolvabilité. Le fait même que l'autorité de surveillance dispose de ces moyens pourrait déjà produire un effet préventif et inciter les banques à plus de discipline.
2. *Constatation du risque d'insolvabilité de la banque* — d'autre part, il convient de vérifier si le cadre légal relatif à la constatation du PONV par la FINMA peut être renforcé. Outre l'existence de craintes fondées que la banque soit surendettée ou qu'elle connaisse de sérieux problèmes de liquidités, d'autres signes indiquant que la banque est dans l'incapacité de surmonter seule la crise pourraient notamment être intégrés dans la définition du PONV. Il convient en particulier de déterminer si la FINMA devrait s'appuyer également sur des notations ou des signaux émis par le marché lorsqu'elle effectue son évaluation.

Aussi bien l'utilisation de mesures protectrices anticipatives que la constatation du PONV doivent ainsi avoir lieu sur la base d'une évaluation exhaustive de la qualité et des perspectives de la banque. Outre les indicateurs réglementaires, les informations provenant du marché, les notations, les attentes des investisseurs, les résultats de simulations de crise ainsi que l'examen de la conduite des affaires effectué par la FINMA et la qualité de la gestion des risques doivent être intégrés à cet effet dans l'évaluation de la FINMA. Ces informations sont orientées vers l'avenir et reflètent entre autres l'évolution des bénéfices attendue ainsi que la fiabilité de la stratégie, du modèle d'affaires et de l'équipe dirigeante. Elles sont par conséquent à même de donner une image plus complète des perspectives de la banque qu'uniquement les indicateurs réglementaires.

⁷⁴ CSF, *Principles for Reducing Reliance on CRA Ratings*, 27 octobre 2010.

Ces éléments ont indiqué une évolution négative chez Credit Suisse bien avant le « bank run » à proprement parler. Alors que les espoirs et les craintes des clients et des investisseurs se reflétaient très clairement dans les prix du marché et les notations, les difficultés de la banque n'ont influencé les indicateurs réglementaires de façon décisive que trop tard.

Il faut toutefois éviter de créer un lien direct et mécanique entre les notations ou les signaux émis par le marché et une intervention de la FINMA, car cela peut entraîner des réactions (« feedbacks ») peu stables. C'est précisément pour cette raison que le Conseil de stabilité financière (CSF) est arrivé après la crise financière mondiale à la conclusion qu'il faut limiter l'utilisation des notations dans le processus de surveillance⁷⁴.

Étant donné que les mesures protectrices précoces ou même l'ordre de procéder à une liquidation représentent une atteinte significative à la liberté d'entreprise, ils doivent s'appliquer aux seules banques d'importance systémique. Il existe en effet un intérêt public à préserver les fonctions d'importance systémique. De telles interventions en profondeur dans une banque (encore) en fonctionnement mais qui n'est pas d'importance systémique ne sont en revanche pas proportionnées.

Une entreprise capable d'honorer les paiements échus est réputée liquide et dans ce sens considérée comme solvable. Lorsque ses engagements dépassent ses actifs, elle est surendettée. On appelle fortune nette ou fonds propres la différence entre les actifs et les engagements. Un surendettement équivaut donc à des fonds propres négatifs. Conformément au code des obligations (CO), une entreprise surendettée ne peut plus poursuivre son activité et doit en aviser le tribunal et, dans le langage courant, «déposer le bilan» (art. 725b, al. 3, CO).

En anglais, le terme *insolvent* correspond à des fonds propres négatifs. En français, le terme «insolvable» peut se référer à des fonds propres négatifs (surendettement) ou à une incapacité de paiement (illiquidité). En droit des marchés financiers et, plus précisément, dans la réglementation bancaire, le risque d'insolvabilité désigne à la fois un surendettement éventuel et une possible illiquidité. Le chapitre XI LB est consacré aux «mesures en cas de risque d'insolvabilité», l'art. 25 LB fixant les conditions pour prendre des mesures protectrices: *« S'il existe des raisons sérieuses de craindre qu'une banque ne soit surendettée ou qu'elle ne 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 ordonner des mesures protectrices »*. La banque a atteint le *point of non-viability* (PONV).

4.3 Recommandations dans le domaine de la surveillance

La FINMA a besoin d'instruments supplémentaires afin d'augmenter l'efficacité de sa surveillance et de pouvoir intervenir plus tôt.

1. Le DFF doit élaborer des bases réglementaires afin de compléter les instruments de surveillance de la FINMA et lui permettre de surveiller plus efficacement les banques d'importance systémique. Il convient à cet effet d'envisager notamment des mesures en matière de mesures correctrices rapides (*prompt corrective actions*), de durée des procédures, de publicité des mesures de surveillance (*naming and shaming*), de régime de responsabilité des fonctions de direction (*senior managers regime*) et de compétence de prononcer des amendes.
2. Le DFF doit en outre élaborer des bases réglementaires pour permettre à la FINMA d'intervenir plus tôt. Cet objectif peut être atteint, d'une part, en permettant d'appliquer des mesures protectrices déjà avant que le risque d'insolvabilité ne soit atteint (« point of non solvability », PONV). D'autre part, le DFF doit examiner si le cadre légal relatif à la constatation du PONV par la FINMA doit être précisé en ce qui concerne la marge d'appréciation dont celle-ci dispose quant à la prise en compte des informations provenant du marché et d'autres sources de données.

5.1 Ampleur quantitative des exigences en matière de fonds propres

Contexte

L'effondrement de Credit Suisse tout comme celui de trois grandes banques régionales aux États-Unis relance un nouveau débat sur la régulation des fonds propres et soulève la question de la nécessité d'un net durcissement. La régulation des fonds propres

1. réduit les incitations à s'engager dans des investissements à risque excessif;
2. sert de base à l'intervention des autorités de surveillance;
3. absorbe les pertes.

Disposer de suffisamment de fonds propres est donc essentiel. Les prescriptions en matière de fonds propres ont été considérablement renforcées depuis la grave crise financière de 2007/2008. Leur développement est coordonné au niveau international par le « Comité de Bâle » (encadré 3). Les exigences minimales en matière de fonds propres et de liquidités, que les États membres doivent transposer dans leur droit national, ont été adaptées en plusieurs étapes. Ce durcissement des prescriptions en matière de fonds propres s'est avéré utile. Il a permis aux banques de mieux absorber la volatilité parfois élevée des marchés financiers.

Il est important de noter que le développement du mécanisme réglementaire de Bâle III (Bâle III final) et sa transposition dans les législations nationales entraîneront un renforcement des exigences en matière de fonds propres pour les banques de taille importante.

Depuis la réforme Bâle II, les banques peuvent utiliser un modèle interne (*internal risk-based model*) ou IRB, afin d'évaluer les risques de crédit à l'aide de modèles quantitatifs, spécifiquement adaptés à leur propre portefeuille et calculer ainsi des pondérations du risque qui s'écartent des modèles standard. Cette mesure leur permet de limiter les exigences en matière de fonds propres. Elle est cependant surtout intéressante pour les banques de taille importante car elle permet de réduire les exigences de fonds propres.

La réglementation Bâle III comporte une exigence supplémentaire pour les grandes banques (*surcharge*), qui compense cette dégressivité. La réglementation suisse inclut une progression plus forte que la norme internationale.

Les normes finales de Bâle III visent à limiter la possibilité des banques de réduire la pondération du risque des actifs au moyen de modèles internes. En outre, les risques de marché seront traités de manière plus stricte. Cette réforme renforcera les prescriptions en matière de fonds propres pour les grandes banques. En Suisse, ces adaptations ont déjà été élaborées et devraient entrer en vigueur le 1er janvier 2025 selon la planification du DFF.

⁷⁵ Voir la chapitre 4.5 dans Ammann, Käfer und Wiest, *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 mai 2023

⁷⁶ «Pour l'agrégat de toutes les banques, les RWA augmentent de 16 %. Cette augmentation est dominée par la hausse des RWA des deux grandes banques. L'augmentation observée dans les grandes banques est principalement due aux risques de marché, aux risques opérationnels et à l'output floor (général). Si l'on exclut les grandes banques, le total des RWA n'augmente que d'à peine 2 %. La faible augmentation globale des RWA pour les banques qui ne font pas partie des grands établissements bancaires est essentiellement imputable à une hausse des RWA pour les risques du marché. Celle-ci est toutefois partiellement compensée par une baisse des RWA pour les risques de crédit. De même, les RWA pour les risques opérationnels n'augmentent que légèrement en agrégat pour les banques qui ne font pas partie des grands établissements bancaires.» (SFI, *Analyse d'impact de la réglementation de Bâle III final*, en allemand, p. 45)

⁷⁷ Selon une estimation d'UBS, cette réforme augmentera les actifs pondérés en fonction des risques de la banque d'environ 15 % en chiffres cumulés entre 2019 et 2025. UBS revoit actuellement ses calculs afin de refléter l'acquisition de Credit Suisse et le business plan adapté de la banque combinée.

Le Parlement est toutefois enclin à exiger davantage de fonds propres. La motion 21.3910 exige un ratio de levier (*leverage ratio*) de 15 % et une progression plus forte. La motion a été adoptée par le Conseil national le 3 mai 2023. Le rapport Ammann⁷⁵ préconise également un durcissement quantitatif des dispositions en matière de fonds propres, toutefois dans une moindre mesure.

Constat

La crise de Credit Suisse trouve son origine dans une série de scandales qui ont donné lieu à une érosion de la confiance des clients dans la banque. Un excédent de fonds propres plus confortable aurait certainement donné plus de temps à la banque pour entreprendre un changement de stratégie et se stabiliser. La direction de la banque n'a toutefois initié le changement que très tardivement et il est tout aussi possible que des fonds propres plus importants n'auraient que retardé davantage le processus de réorientation stratégique.

Credit Suisse disposait encore d'une capacité totale d'absorption des pertes (*total loss absorbing capacity*, TLAC) considérable, qui aurait pu être disponible dans le cadre d'une procédure d'assainissement, et cela même après la conclusion de l'accord de fusion avec UBS. En amortissant les instruments de capital AT1 (environ 16 milliards de francs) et en convertissant les *bail-in-bonds* (environ 57 milliards de francs), les fonds propres du groupe Credit Suisse auraient considérablement augmenté.

Les événements récents analysés par le groupe d'experts ne fournissent aucune raison évidente de renforcer les prescriptions quantitatives en matière de fonds propres en Suisse. Si le législateur souhaitait néanmoins les durcir indépendamment de la norme « Bâle III final », cette initiative serait à mettre en œuvre de manière progressive. Il n'existe aucune raison d'imposer des exigences plus élevées aux banques petites et moyennes. De surcroît, un éventuel durcissement devrait porter sur les actifs pondérés en fonction des risques (*risk-weighted assets*, RWA), afin de satisfaire à une réglementation adaptée au risque. Une augmentation du ratio non pondéré (*leverage ratio*), comme l'exige la motion 21.3910, limite l'incitation des banques à privilégier les placements sûrs et génère plutôt un intérêt à privilégier des projets risqués.

Il est prévisible que la transposition de la réforme de « Bâle III final » accroîtra en particulier l'exigence davantage de fonds propres pour les grandes banques. L'analyse d'impact de la réglementation⁷⁶ relative au projet correspondant du Conseil fédéral part du principe que l'exigence de fonds propres pour les grandes banques et des banques présentant des risques importants augmentera sensiblement, tandis qu'elle diminuera légèrement pour les petites banques tournées vers le marché intérieur.⁷⁷

5.2 Qualité des fonds propres

Contexte

La capacité effective d'absorption des pertes par les fonds propres est appelée *qualité* des fonds propres. Cette qualité peut varier pour différentes raisons.

Délais d'adaptation (regulatory phase-in) — l'autorité de surveillance peut accorder un délai d'adaptation à une banque afin de lui permettre de s'adapter à de nouvelles exigences réglementaires. Cela peut se révéler judicieux car une adaptation immédiate à une réglementation modifiée se traduit par un délai pour la mise en œuvre opérationnelle ou peut générer un effet de seuil sur les indicateurs de fonds propres. Par conséquent, un délai d'une durée prédéfinie est accordé à la banque pour se mettre en conformité avec la nouvelle réglementation. De tels délais sont usuels dans la réglementation des fonds propres.

«*Filtre réglementaire*» — un *filtre réglementaire* permet de corriger les directives des normes de présentation des comptes à des fins de calcul réglementaire des fonds propres (p. ex. évaluations, régularisations, corrections dans les fonds propres) qui, d'un point de vue réglementaire, sont évaluées différemment que dans la comptabilité financière. Ces filtres peuvent se traduire par des allègements ou des durcissements des exigences en matière de fonds propres. Ils peuvent être limités ou non dans la durée. De telles corrections par le biais de filtres réglementaires sont nécessaires car la FINMA ne peut pas intervenir directement dans les normes de présentation des comptes (IFRS, US GAAP, Swiss GAAP, etc.).

Mansuétude réglementaire (regulatory forbearance) — l'expression *mansuétude réglementaire* définit généralement l'abaissement des exigences en matière de fonds propres imposées à une banque lorsqu'elle rencontre des difficultés⁷⁸. Cette mesure vise à lui permettre de se rétablir et de surmonter ses difficultés dans le contexte des marchés et des affaires. Persister à maintenir inchangée l'exigence en matière de fonds propres pourrait aggraver la crise que traverse la banque et empêcher de résoudre ce problème. Les avantages et les inconvénients de la mansuétude réglementaire pour les banques en difficulté font l'objet d'un débat académique.⁷⁹

Évaluation et deferred tax assets — il existe des relations financières entre les différentes sociétés qui composent un groupe bancaire. La maison-mère détient plus de la moitié des voix ou du capital de ses filiales ou exerce le contrôle d'une autre manière. Cependant, les différentes sociétés sont des entités juridiques distinctes devant remplir individuellement les conditions liées à leur licence bancaire. Dans le cas d'une banque internationale, les filiales sont également soumises à différentes réglementations en matière de fonds propres et d'évaluation et sont surveillées par leurs autorités de surveillance respectives. Des questions d'évaluation en découlent.

⁷⁸ Voir l'art. 4, al. 3, LB, art. 43 et art. 130 OFR

⁷⁹ Linda Schilling, «*Optimal Forbearance of Bank Resolution*», *Journal of Finance*, à paraître, 2023.

⁸⁰ Voir l'art. 32, let. d et art. 39, al. 1, let. b, OFR.

⁸¹ Tel a été le cas pour Credit Suisse au 3^e trimestre 2022, voir [3022 Results – Analyst and Investor Call](#), 27 octobre 2022.

L'évaluation des filiales au siège se déroule conformément aux directives de présentation des comptes applicables. Dans ce cadre, le principe de la valeur la plus basse s'applique normalement. Selon celui-ci, la participation doit être inscrite au bilan à la valeur la plus basse entre la valeur d'acquisition ou la valeur de marché. Si la valeur de marché devient inférieure à la valeur d'acquisition, celle-là peut être déterminée entre autres sur la base des cash-flows futurs attendus actualisés. Une valorisation basée sur la valeur de marché peut présenter des fluctuations importantes, ce qui a un impact important sur les fonds propres reconnus de la maison-mère.

Il existe une situation particulière lorsqu'une filiale a subi des pertes dans le passé. Selon les juridictions, ces pertes peuvent être compensées avec les bénéfices futurs, ce qui réduit la charge fiscale sur ces derniers. Ces allègements fiscaux conditionnels peuvent être considérés comme une valeur et donc, dans une mesure limitée, contribuer aux fonds propres (*deferred tax assets*, DTA). Toutefois, un tel allègement fiscal s'éteint si la maison-mère liquide la filiale et met fin à cette activité sans avoir réalisé de nouveaux bénéfices. Les DTA ne sont donc souvent pas reconnus dans la réglementation (c'est-à-dire que la banque doit les déduire de son CET1).⁸⁰ S'ils sont reconnus sur le plan réglementaire, la maison-mère «supprime» des fonds propres reconnus sur le plan réglementaire lorsqu'elle ferme le secteur d'activité concerné. La restructuration ou la fermeture de secteurs d'activité de filiales peut donc entraîner plusieurs conséquences négatives sur les fonds propres réglementaires. Outre les pertes de valorisation sur les participations, les DTA perdent également de la valeur.⁸¹

Double leverage — la manière dont la maison-mère finance sa participation dans la filiale présente un autre problème. La maison-mère peut emprunter des capitaux étrangers sur le marché afin de mettre à disposition des fonds propres pour sa filiale. Cette dernière apparaît bien capitalisée, ce qui lui permet de lever elle-même des capitaux étrangers. Dans une approche globale du groupe, ce sont toutefois des capitaux étrangers, puisque le financement s'accompagne d'un endettement de la maison-mère. Ce double levier (*double leverage*) est financièrement intéressant pour le groupe, dans la mesure où les capitaux étrangers sont moins onéreux que les capitaux propres. En même temps, le groupe prend toutefois un risque. Il se finance avec des dettes qui courent sur une certaine durée et qui doivent être rémunérées. La charge d'intérêts est financée par les dividendes de la filiale que celle-ci verse à la maison-mère. Les dividendes dépendent toutefois de la marche des affaires, des décisions des responsables des filiales et des autorités de surveillance locales de la juridiction de la filiale. Le versement de dividendes par la filiale à la maison-mère n'est donc pas garanti.

L'ampleur du *double leverage* résulte du rapport entre l'investissement de la maison-mère dans les fonds propres de la filiale et les fonds propres (CET1) de la maison-mère elle-même. Un ratio inférieur ou égal à 100 % signifie qu'il n'y a pas de double effet de levier. Les agences de notation considèrent qu'un ratio supérieur à 115 % ou 120 % pose problème. Le *double leverage* n'est certes pas pris en compte lors de l'examen global du groupe. Il peut néanmoins devenir problématique lorsqu'il est utilisé de manière trop extensive comme mentionné ci-dessus et lorsque les risques qui y sont liés ne sont pas suffisamment surveillés et limités.

Immobilisation des capitaux au sein de la structure du groupe bancaire — L'adaptation des structures juridiques des banques d'importance systémique mondiale a été l'une des conséquences de la régulation TBTF. Afin de faciliter une stratégie *bail-in* avec un point d'entrée unique (*single point of entry*), les activités sur les grands marchés ont dû être regroupées dans des sociétés indépendantes. Cette mesure a permis de s'assurer que les autorités de surveillance compétentes au niveau local aient accès aux fonds concernés. Les exigences locales imposées aux filiales se traduisent par l'obligation de la maison-mère de transférer des fonds propres et des liquidités substantiels (*downstreaming*) et de les affecter en grande partie à la filiale. Les États-Unis, en particulier, imposent des exigences élevées en matière de fonds propres aux filiales de banques étrangères. À titre d'exemple, Credit Suisse avait engagé des fonds considérables aux États-Unis. Lors du dernier test de résistance américain, il présentait un ratio RWA de 27,6 % (14,7 % après le test de résistance) et un ratio d'endettement de 15,3 % (12,1 % après le test de résistance).⁸² Mais le Royaume-Uni et la Suisse exigent également que les filiales disposent de fonds propres locaux. Cette «subsidiarisation» entraîne une immobilisation des capitaux (*ring fencing*) et représente un défi pour la constitution des capitaux de la maison-mère (p. ex. Credit Suisse SA).

Constat

Les acteurs du marché ont mis en doute la qualité des fonds propres de Credit Suisse. Des suppositions justifiées ont circulé selon lesquelles la banque était moins bien capitalisée que ne l'indiquaient les chiffres agrégés. À titre d'exemple, un rapport d'analyste titrait «Credit Suisse Group: Less than meets the eye».⁸³ Le rapport y décrivait une succession de facteurs spéciaux de Credit Suisse SA et soulignait l'existence d'un *double leverage* conséquent, ce qui se traduisait par le fait que les quatre plus grandes filiales de Credit Suisse SA avaient ensemble plus de fonds propres CET1 que la maison-mère. De plus, le rapport remettait fondamentalement en question la capacité de Credit Suisse SA à verser des dividendes. La qualité possiblement faible des fonds propres a contribué à la réticence des investisseurs et à la diminution de la confiance.

La FINMA avait effectivement accordé à Credit Suisse des allègements en matière de fonds propres, des périodes de transition et des voies d'adaptation aux nouvelles réglementations, aux prescriptions relatives à la présentation des comptes et aux structures du

⁸² *Credit Suisse Holdings (USA), Inc. 2022 Annual Dodd-Frank Act Stress Test Results*, 23 juin 2022.

⁸³ *Autonomous Research*, 13 juillet 2021, article payant

⁸⁴ Art. 959c, al. 2, ch. 3, et 960, al. 1, CO, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 avec un délai transitoire de deux ans, transposé dans l'art. 27 OB au 1^{er} janvier 2017 avec un délai transitoire de trois ans (art. 69, al. 2, OB).

⁸⁵ Art 73 et annexe 4 OFR

groupe. Ceux-ci avaient déjà été exigés en 2013, notamment par l'art. 125 OFR. Cet article, qui a été abrogé en 2018, prévoyait l'octroi obligatoire d'allègements au niveau de l'établissement individuel en cas de respect des conditions. Les exigences actuellement en vigueur et qui entraînent un renforcement des règles, ont été intégrées dès 2017 dans les décisions de la FINMA concernant Credit Suisse et UBS.

Suite à la modification des prescriptions relatives à la présentation des comptes entrée en vigueur lors de l'exercice 2015, les participations dans les filiales ne peuvent désormais plus être évaluées selon une approche en portefeuille, mais doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation individuelle.⁸⁴ UBS utilisait déjà l'évaluation individuelle, mais pour Credit Suisse, cette modification des prescriptions relatives à la présentation des comptes a nécessité une nouvelle valorisation. Ce changement a toutefois été largement neutralisé pour le calcul des fonds propres réglementaire par un *filtre réglementaire*. L'importance du filtre réglementaire variait dans le temps mais était considérable. Au troisième trimestre 2022, l'impact net du filtre s'élevait à 11,9 milliards de francs, soit plus d'un tiers des fonds propres CET1 déclarés. L'allègement a été accordé pour une durée illimitée pendant laquelle les valeurs comptables des différentes filiales étaient vérifiées annuellement sur la base de leur valeur intrinsèque (examen du besoin de dépréciation comptable) par la FINMA ou à la demande de cette dernière par une société d'audit indépendante.

En outre, les deux grandes banques ont recouru à un *délai transitoire* de dix ans lors de l'augmentation des pondérations du risque relatives aux participations (réglementé par une décision de la FINMA). L'ordonnance sur les fonds propres modifiée (art. 73 OFR) exige que le siège pondère les participations dans les filiales en fonction des risques.⁸⁵ La période de transition de 10 ans a commencé en 2018 et augmente la pondération des risques pour passer en 2028 de 200 % à 250 % (+ 5 % par an) en ce qui concerne les participations dans des filiales suisses et de 200 % à 400 % (+ 20 % par an) en ce qui concerne les participations dans des filiales étrangères.

Les filtres et les rabais accordés aux grandes banques pour leurs calculs modélisés du ratio CET1/RWA sont en principe publiés par les banques dans des documents séparés, (voir le pilier 3 dans l'encadré 5), mais ils ne sont pas largement connus et ne peuvent pas être facilement reproduits. De plus, les rapports sont toujours établis sur la base de chiffres réglementairement approuvés. Cette situation favorise les rumeurs, les réflexions et les doutes sur la qualité des capitaux et la surveillance, ce qui peut contribuer à une perte de confiance.

Avec la reprise de Credit Suisse par UBS, cette dernière devrait revendiquer l'octroi de dispositions transitoires d'une ampleur substantielle (notamment les anciennes dispositions transitoires de Credit Suisse et les majorations de progressivité). C'est pourquoi de nouvelles méthodes d'information des parties prenantes sont nécessaires.

Figure 5.
Exigences en matière de fonds
propres pour les banques
d'importance systémique

G-SIBS	
ratio RWA	
CET1	10.0%
AT1	4.3%
bail-in	14.3%
leverage ratio	
CET1	3.5%
AT1	1.5%
bail-in	5.0%
D-SIBS	
ratio RW	
CET1	8.6%
AT1	4.3%
bail-in	5.1%
leverage ratio	
CET1	3%
AT1	1.5%
bail-in	1.8%
going concern ●	
gone concern ●	

Source: [FINMA](#)

5.3 Le marché AT1

Contexte

TLAC — Les banques d'importance systémique détiennent trois types de fonds propres qui sont mobilisés graduellement pour absorber les pertes. Le niveau le plus bas est constitué des fonds propres de base durs (*Common Equity tier 1*, CET1). Ces fonds sont les premiers à absorber les pertes. S'ensuivent les fonds propres de base supplémentaires appelés *Additional tier 1* [AT1]. Les CET1 et AT1 forment ensemble le capital *going concern*. Ce sont les fonds propres disponibles dans le cadre de la continuité d'exploitation (*going concern*), autrement dit, en dehors d'un assainissement.

Après ces fonds propres vient le capital *gone concern* ou les instruments absorbant les pertes (art. 132 ss OFR). Ce sont des emprunts sous forme de *bail-in-bonds* qui sont convertis ou amortis en cas d'assainissement afin de refinancer la banque (voir le chap. 6). Le capital *going concern* et le capital *gone concern* forment ensemble la capacité totale d'absorption des pertes (*total loss absorbing capacity*, TLAC). La figure 5 indique la structure du capital.

AT1 — les fonds propres de base supplémentaires (*additional tier 1* [AT1] voir l'art. 27 à 29 OFR) sont constitués entre autres d'engagements (habituellement sous forme d'emprunts) qui, selon la composition de l'emprunt AT1, sont soit automatiquement convertis en actions et/ou totalement amortis lorsqu'un événement contractuel se produit (*trigger*, par exemple en cas de recours à une aide étatique) ou au plus tard lorsque le ratio de fonds propres réglementaire devient inférieur à une certaine valeur (art. 27, al.3 et art. 131 OFR). Tel est le cas pour les banques d'importance systémique, lorsque le ratio de fonds propres par rapport aux actifs pondérés par le risque (RWA) devient inférieur à 7 % (*high trigger CoCo*). Ces emprunts (durée illimitée, raison pour laquelle on parle d'emprunts hybrides) bénéficient d'un coupon élevé, car les investisseurs sont exposés à un risque accru. La banque peut suspendre le paiement des coupons dans certaines circonstances.

La prise en compte des emprunts AT1 est limitée à un ratio RWA maximal de 4,3 % ou 1,5 % du ratio d'endettement non pondéré. Les exigences résiduelles en matière de fonds propres doivent être satisfaites avec des fonds propres de base durs CET1.

La suspension du paiement des coupons ainsi que la conversion ou l'amortissement permettent une recapitalisation automatique des fonds propres de base durs. Ils sont prévus dans le dispositif de Bâle comme une partie du capital *going concern* et devraient donc aider la banque à éviter un assainissement imposé par les autorités.⁸⁶

⁸⁶ BCBS, *Basel Framework: Definition of Eligible Capital*. CAP 10.11(11) explicite la conversion ou l'amortissement automatique lorsque le ratio de fonds propres n'est pas atteint; CAP 10.11(16)(a)(ii) précise qu'une conversion ou un amortissement a lieu lorsqu'un soutien financier de l'État est nécessaire pour éviter le PONV.

⁸⁷ Lazard, *Focus on the AT1 Market*, 2020.

⁸⁸ Voir la *déclaration de la FINMA* et la structure de Credit Suisse, *Q&A Write down of Credit Suisse Group AG additional tier 1 (AT1) instruments*, 27 mars 2023

⁸⁹ Saxo, *Swiss regulators broke the rules of the game*, 20 mars 2023.

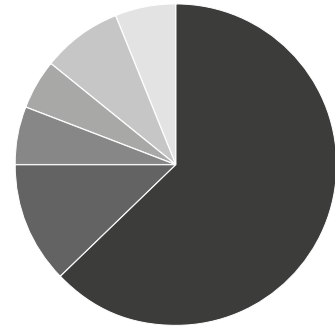
⁹⁰ Reuters, *Goldman Sachs sees risk of 'permanent destruction' in demand for AT1 bonds*, 21 mars 2023.

⁹¹ Source: *SRB, EBA and ECB Banking Supervision statement on the announcement on 19 March 2023 by Swiss authorities*.

Figure 6.
Emprunts AT1 des banques suisses

UBS ●	63%
Julius Baer ●	12%
ZKB ●	6%
Raiffeisen ●	5%
Kantonalbanken ●	8%
Andere ●	6%

Sources: Bloomberg,
Pictet Asset Management



La logique de l'AT1 en tant que capital *going concern* veut que la perte de capitaux concerne les investisseurs en emprunts AT1, mais pas les actionnaires, en cas d'amortissement en dehors d'un assainissement de la banque. En effet, ce n'est que dans le cas d'un assainissement que le capital-actions peut être diminué. Les investisseurs en emprunts AT1 sont donc moins privilégiés que les actionnaires dans ce cas précis. Cette situation pourrait être évitée avec des emprunts AT1 convertibles ou partiellement amortissables avant l'assainissement, mais non amortis dans leur totalité.

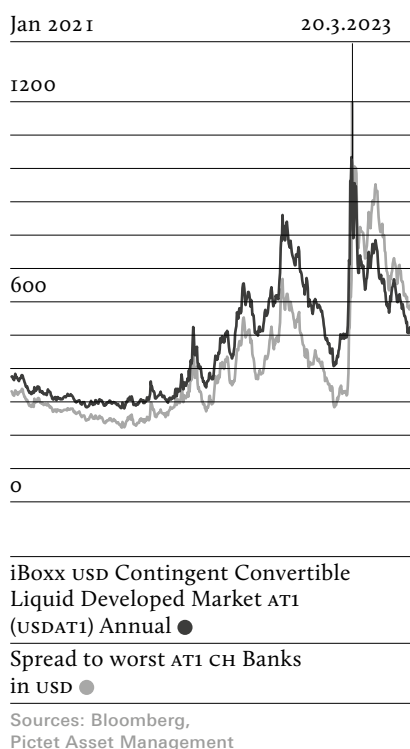
Importance du marché des emprunts AT1 — Le marché des emprunts AT1 est un instrument de financement important, notamment pour les banques européennes. En 2020, le volume total des emprunts AT1 s'élevait à environ 250 milliards d'euros. Plus de 100 banques avaient émis environ 250 emprunts de ce type.⁸⁷ Le marché des emprunts AT1 est également important pour les banques suisses. Outre les banques d'importance systémique, d'autres banques cantonales et privées y recourent également pour leur refinancement. Les emprunts AT1 sont intéressants pour plusieurs banques cantonales, car ces dernières ne peuvent pas émettre sans autres de nouvelles actions en raison de leur forme juridique. En août 2023, le volume des emprunts AT1 des banques suisses s'élevait à environ 18 milliards de francs. UBS en a été la principale émettrice avec environ 11 milliards de francs, suivie de Julius Bär, de la Banque cantonale de Zurich et de Raiffeisen, chacune avec environ 1 milliard de francs (voir la figure 6).

Le marché des emprunts AT1 au cœur de la crise de Credit Suisse — Lors de l'amortissement des emprunts AT1 de Credit Suisse ordonné par la FINMA le 19 mars 2023, de nombreux observateurs et investisseurs ont été surpris que les actionnaires aient pu conserver une valeur (fortement) diminuée de leurs actions, alors que les investisseurs en emprunts AT1 ont subi un amortissement intégral. Dans le cadre de cette procédure, la FINMA s'est appuyée sur les conditions contractuelles des emprunts AT1 de Credit Suisse⁸⁸.

Les marchés des emprunts AT1 ont cependant réagi vivement. Les primes de risque des AT1 ont grimpé en flèche (cf. graphique 7 inférieur), la presse financière internationale et les investisseurs concernés se sont indignés.⁸⁹ Goldman Sachs, par exemple, a parlé d'un préjudice durable sur le marché des AT1.⁹⁰

Les autorités européennes de surveillance ont été amenées à faire une déclaration publique dans laquelle elles se sont prononcées en faveur de cet instrument et ont précisé qu'un tel procédé n'était pas envisageable au sein de l'Union bancaire européenne. Le Conseil de résolution (*unique Single Resolution Board* [SRB]) et le contrôle bancaire de la BCE ont déclaré qu'ils n'avaient amorti les emprunts AT1 par le passé qu'après la réduction des fonds propres de base et que cet ordre de priorité continuerait à guider leur action. Ils ont ajouté que les emprunts AT1 demeureraient une composante importante de la structure des capitaux des banques européennes.⁹¹

Figure 7.
Indice de majoration des emprunts AT1
en dollars



Majoration de l'indice sur
les banques suisses



Comme Goldman Sachs, d'autres acteurs du marché ont craint que le marché des emprunts AT1 reste durablement «fermé», autrement dit, que les banques aient à payer un prix élevé à l'avenir lors de l'émission ou du renouvellement des emprunts AT1. Le marché des emprunts AT1 des banques suisses notamment n'a plus été considéré comme robuste.

En revanche, l'évolution des prix sur l'ensemble du marché a montré une certaine détente, probablement grâce à la déclaration de la surveillance européenne. À l'échelle internationale, le choc causé par la crise de Credit Suisse semble quelque peu digéré (BBVA a placé un emprunt AT1 à un niveau équivalent à celui qui aurait été possible en janvier). Pour les banques suisses, cependant, certains acteurs du marché craignent un «supplément suisse» à long terme, autrement dit, un désavantage financier par rapport aux concurrents étrangers (la figure 7 ci-dessus montre que l'avantage traditionnel des banques suisses sur ce marché s'est mué en désavantage).

Constat

Les emprunts AT1 présentent des avantages et des inconvénients, dont beaucoup sont connus et débattus depuis longtemps.⁹²

Les expériences faites en lien avec Credit Suisse ont toutefois conduit à reconsidérer certains aspects.

Les avantages des emprunts AT1 sont les suivants:

Premièrement — les emprunts AT1 font office de volant de fonds propres, qui est automatiquement converti ou amorti dès qu'un facteur déclencheur spécifique (*trigger*) est atteint. Ils servent à la recapitalisation automatique dans le cadre du *going concern*, (comme un réservoir) et sont ajoutés aux fonds propres en raison de leur fonction d'absorption des pertes.

Deuxièmement — dans les phases de conjoncture favorable, lorsque les fonds propres dépassent les facteurs déclencheurs, les emprunts AT1 sont financièrement plus intéressants que les fonds propres tier 1 (CET1), ils représentent donc une option de financement attrayante pour les banques. Toutefois, si le ratio de fonds propres se rapproche d'un événement déclencheur, leur coût de financement augmente. Les banques sont donc fortement incitées à créer volontairement des volants supplémentaires, ce qui peut avoir un effet stabilisateur complémentaire.

Troisièmement — les emprunts AT1 représentent d'importantes sources de financement pour les banques (certaines banques cantonales, de nombreuses banques régionales et banques de gestion de fortune) qui ne peuvent pas émettre d'actions en raison de leur forme juridique (voir la figure 6).

⁹² Voir p. ex. Parazmoglou et al (2011), *Contingent Capital: Economic Rationale and Design Features*, IMF SDN11/01. D'autres aspects potentiellement problématiques des CoCos sont discutés dans l'article ci-après: Allen and Golfari, *Do CoCos serve the goals of macroprudential supervisors or bank managers?* Journal of International Financial Markets, Institutions and Money 84, 2023.

Les désavantages des emprunts AT1 sont les suivants:

La suspension du paiement des coupons est censée avoir un effet stabilisateur, mais elle peut avoir un effet stigmatisant, puisqu'elle révèle une situation alarmante, ce qui peut détériorer davantage les conditions financières de la banque.

À la lumière de ces particularités et de l'expérience faite concernant Credit Suisse, le débat sur l'aptitude des emprunts AT1 à servir de volant *going concern* est en cours au niveau international. Compte tenu du volume des emprunts en cours, un changement rapide est impossible et le débat prendra du temps.

Afin de garantir la compétitivité des emprunts AT1 des banques suisses dans le contexte actuel, il convient d'examiner l'opportunité d'une standardisation par laquelle les emprunts AT1 seraient, avant un assainissement, uniquement convertibles ou partiellement amortissables en partie (au prorata). Les travaux menés sur la question au niveau international devront être pris en considération.

5.4 Recommandations en matière de fonds propres

En ce qui concerne la qualité des fonds propres, la transparence est insuffisante. Qui plus est, le marché des emprunts AT1 des banques suisses a pâti de la crise de Credit Suisse et doit être revitalisé.

1. La mise en œuvre du dispositif finalisé de Bâle III en Suisse introduira des prescriptions relatives aux fonds propres plus strictes pour les grandes banques. Il n'y a pas lieu de relever les exigences en la matière au-delà de ces prescriptions en Suisse.
2. La FINMA doit communiquer de manière transparente et proactive les allègements et dispositions transitoires concernant les prescriptions en matière de fonds propres ainsi que le *double leverage*.
3. Le DFF doit examiner, conjointement avec la FINMA et le secteur financier, comment le marché suisse des instruments AT1 peut être réhabilité, en s'attachant notamment à une conception claire et compréhensible à l'international de ces instruments. On examinera notamment l'opportunité de se limiter à des emprunts AT1 qui, avant un assainissement, peuvent seulement être convertis ou partiellement amortis (au prorata).

Annexe A Membres du groupe d'experts



Hans Gersbach — professeur de macroéconomie, École polytechnique fédérale de Zurich, codirecteur du KOF, membre et ancien président du comité consultatif scientifique du ministère allemand de l'économie et de la protection du climat

Eva Hüpkes — Head of Regulatory and Supervisory Policies, Conseil de stabilité financière (jusqu'au 31 juillet 2023), secrétaire générale de l'Association internationale de protection des dépôts (*International Association of Deposit Insurers*; à partir du 1^{er} août 2023), et chargée d'enseignement en droit international économique, Université de Zurich

Renaud de Planta — associé senior et président du Group Executive Committee, groupe Pictet, et membre du comité du conseil d'administration de Swissbanking

Mirjam Eggen — professeure ordinaire de droit privé, Université de Berne, présidente de la Commission des OPA

Eva Jaisli — CEO de PB Swiss Tools AG, vice-présidente de Swissmem, membre du comité directeur d'economiesuisse

Yvan Lengwiler (président) — professeur ordinaire d'économie nationale, Université de Bâle, spécialiste de la réglementation des marchés financiers et de la politique monétaire

Beatrice Weder di Mauro — professeure d'économie internationale, Geneva Graduate Institute (IHEID), professeure invitée à l'INSEAD et présidente du Centre for Economic Policy Research (CEPR)

Rudolf Sigg — président du comité directeur d'esisuisse, ancien directeur financier (CFO) et membre de la direction générale de la Banque Cantonale de Zurich

(de gauche à droite)

Le groupe d'experts s'est entretenu avec un certain nombre de personnes afin d'obtenir une vision d'ensemble et de recueillir leur expertise.

<i>Institution</i>	<i>Personnes</i>	<i>Fonction</i>
AFF	Sabine D'Amelio-Favez	Directrice
BaFin	Mark Branson	Directeur
Banque d'Angleterre / Autorité de régulation prudentielle (PRA)	Sam Woods	Gouverneur adjoint de la Banque d'Angleterre et CEO de la PRA
	Nathanaël Benjamin	Executive Director for Authorisations, Regulatory Technology, and International Supervision
	Talib Idris	Head of Division, Major Overseas Banks, Authorisations, RegTech & International Supervision
	Christopher Jackson	Head of Resolution Execution
BCE / MSU	Andrea Enria	Président du conseil de surveillance prudentielle de la BCE
BNS	Thomas Jordan	Président de la Direction générale
	Martin Schlegel	Vice-président de la Direction générale
Credit Suisse	Ulrich Körner	Ancien CEO du groupe
	Dixit Joshi	Ancien CFO du groupe
DFP	Karin Keller-Sutter	Cheffe du département
FDIC	Martin J Gruenberg	Président
	Arthur J Murton	Deputy to the Chairman for Financial Stability
	Ryan Tetrick	Deputy Director, Resolution Readiness, Division of Complex Institution Supervision and Resolution
Federal Reserve	Michael S Gibson	Director of Supervision and Regulation
	Jennifer Burns	Deputy Director
FINMA	Marlene Amstad	Présidente du conseil d'administration
	Urban Angehrn	Directeur
	Alain Girard	Chef de la division Recovery et Resolution
Harvard Kennedy School	Sir Paul Tucker	Research Fellow (ex-gouverneur adjoint de la Banque d'Angleterre)
PIMCO	Emmanuel Roman	CEO
SEC	Raymond A Lombardo	Assistant Director, Trading and Markets
	Adam Turk	Deputy Chief Counsel, Office of Chief Counsel, Division of Corporate Finance
SFI	Daniela Stoffel	Secrétaire d'État
UBS	Sergio Ermotti	CEO du groupe
	Markus Ronner	Group Chief Compliance & Governance Officer

Annexe C **Recommandations en quatre volets**

1. Gestion de crise

Les trois autorités (DFF, BNS et FINMA) doivent porter ensemble la responsabilité d'une gestion efficace des crises. Dans ce but, les mesures suivantes semblent appropriées:

1. Le DFF, la BNS et la FINMA doivent exposer conjointement et en détail les réflexions qui ont conduit à soutenir la reprise de Credit Suisse par UBS plutôt que d'exécuter la liquidation prévue, et les leçons à en tirer pour l'avenir⁹³.
2. Le DFF doit examiner comment lui-même, la FINMA et la BNS pourraient assumer ensemble, malgré l'indépendance de la BNS inscrite dans la loi, la responsabilité de la planification de la liquidation et de la gestion des crises. La coordination entre autorités dans la gestion des crises doit être testée périodiquement dans le cadre de simulations.
3. La FINMA, la BNS et le DFF doivent examiner et évaluer en permanence la faisabilité de l'assainissement des banques d'importance systémique et en communiquer le résultat. Cela augmenterait la confiance dans la volonté des autorités suisses d'assainir une banque d'importance systémique selon le plan de liquidation prévu lorsque cela devient nécessaire.

De plus, les mesures ci-dessous permettraient de renforcer la préparation d'une liquidation:

4. Dans le cadre de la planification de la liquidation, la FINMA devrait préparer des solutions d'assainissement qui se fondent sur différents scénarios. En particulier, un assainissement par l'intermédiaire d'une banque relais pourrait être envisagé.
5. La FINMA doit être habilitée à ordonner des changements organisationnels aux banques d'importance systémique pour améliorer leur capacité d'assainissement.
6. Le DFF doit élaborer une base légale permettant une participation restreinte et à durée limitée de l'État dans une banque d'importance systémique en cours d'assainissement, en tenant compte des conditions-cadres des normes internationales de liquidation.

⁹³ Cette recommandation correspond au *postulat 23.3446* de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N). Elle devrait être abordée en plus des investigations de la CEP «*Gestion par les autorités – fusion d'urgence de Credit Suisse*».

⁹⁴ L'association *esisuisse* est responsable de la garantie des dépôts prévue par la loi et garantit les fonds des clients auprès des banques et maisons de titres en Suisse.

2. Liquidités

Il est indispensable de garantir les liquidités des banques, même dans des conditions difficiles. La numérisation a encore accru la probabilité et la vitesse des «bank runs». Les instruments dont dispose la Suisse dans ce domaine sont cependant encore lacunaires.

1. La BNS doit étendre la palette de sûretés qu'elle accepte en échange de l'aide extraordinaire sous forme de liquidités (ELA). Elle doit notamment aussi accepter les sûretés non négociables sur le marché et difficilement réalisables, et réduire les décotes (*haircuts*).
2. La BNS doit traiter le problème de la stigmatisation de l'ELA. Il convient d'examiner l'opportunité de s'appuyer sur les approches adoptées par la Banque d'Angleterre.
3. Le *public liquidity backstop* (PLB) défini dans le projet du Conseil fédéral doit être introduit sans délai afin de garantir l'approvisionnement en liquidités d'une banque d'importance systémique en procédure d'assainissement.
4. Le DFF doit élaborer des bases réglementaires afin que la FINMA puisse ordonner aux banques d'importance systémique, même lorsqu'elles ne font pas l'objet d'une procédure d'assainissement, de déposer suffisamment de sûretés auprès de la BNS et de banques centrales d'autres pays, de sorte à garantir en tout temps l'accès à une quantité suffisante de liquidités.
5. Le DFF et esisuisse⁹⁴ doivent contrôler l'efficacité future de la garantie des dépôts au vu de la numérisation.

3. Surveillance

La FINMA a besoin d'instruments supplémentaires afin d'augmenter l'efficacité de sa surveillance et de pouvoir intervenir plus tôt.

1. Le DFF doit élaborer des bases réglementaires afin de compléter les instruments de surveillance de la FINMA et lui permettre de surveiller plus efficacement les banques d'importance systémique. Il convient à cet effet d'envisager notamment des mesures en matière de mesures correctrices rapides (*prompt corrective actions*), de durée des procédures, de publicité des mesures de surveillance (*naming and shaming*), de régime de responsabilité des fonctions de direction (*senior managers regime*) et de compétence de prononcer des amendes.
2. Le DFF doit en outre élaborer des bases réglementaires pour permettre à la FINMA d'intervenir plus tôt. Cet objectif peut être atteint, d'une part, en permettant d'appliquer des mesures protectrices déjà avant que le risque d'insolvabilité ne soit atteint («point of non solvability», PONV). D'autre part, le DFF doit examiner si le cadre légal relatif à la constatation du PONV par la FINMA doit être précisé en ce qui concerne la marge d'appréciation dont celle-ci dispose quant à la prise en compte des informations provenant du marché et d'autres sources de données.

4. Qualité et acquisition des fonds propres

En ce qui concerne la qualité des fonds propres, la transparence est insuffisante. Qui plus est, le marché des emprunts AT1 des banques suisses doit être revitalisé:

1. La mise en œuvre du dispositif finalisé de Bâle III en Suisse introduira des prescriptions relatives aux fonds propres plus strictes pour les grandes banques. Il n'y a pas lieu de relever les exigences en la matière au-delà de ces prescriptions en Suisse.
2. La FINMA doit communiquer de manière transparente et proactive les allègements et dispositions transitoires concernant les prescriptions en matière de fonds propres ainsi que le *double leverage*.
3. Le DFF doit examiner, conjointement avec la FINMA et le secteur financier, comment le marché suisse des instruments AT1 peut être réhabilité, en s'attachant notamment à une conception claire et compréhensible à l'international de ces instruments. On examinera notamment l'opportunité de se limiter à des emprunts AT1 qui, avant un assainissement, peuvent uniquement être convertis ou partiellement amortis (au prorata).

Le groupe d'experts a été chargé de s'appuyer sur les mandats d'examen du Parlement. Les interventions parlementaires actuelles recensées ci-après ont un lien avec le rapport du groupe d'experts.

Postulat 23.3445: instruments de la BNS, ELA

Le groupe d'experts soutient cette proposition, qui correspond à l'une de ses recommandations, voir chapitre 3.3.

Postulat 23.3446: explication des raisons pour lesquelles l'assainissement prévu en cas de bank run n'a pas été mis en œuvre pour Credit Suisse

Le groupe d'experts est d'avis qu'il s'agit là d'une requête très importante, qui correspond à l'une de ses recommandations, voir chapitre 2.1.

Postulat 23.3443: plusieurs aspects

1. Séparation des activités bancaires

L'idée de base du cloisonnement des activités bancaires est que les risques liés à la banque d'investissement ne pèsent pas sur les activités «sans risque» d'octroi de crédits financés par les dépôts. Elle ne résiste toutefois pas à l'épreuve des faits. Tous les secteurs d'activité d'une banque sont susceptibles d'occasionner de gros risques. Les années 1990 ont connu une crise des banques régionales, qui ne pratiquent pas d'activités de banque d'investissement. À l'époque, c'est le marché hypothécaire local qui posait problème. Dans les années 2007 à 2009, les activités de banque d'investissement ont été une source de pertes pour les banques suisses. Dans les années 2009 à 2020, 120 banques suisses ont dû payer aux États-Unis des amendes se chiffrant en milliards du fait de leurs activités de gestion de fortune, ce qui a d'ailleurs entraîné la disparition de certains de ces établissements. On notera que ce n'est pas la banque d'investissement qui a porté le coup fatal à Credit Suisse, mais le *private banking*, considéré comme peu risqué. C'est ce segment qui, à l'automne 2022, a enregistré les premiers retraits massifs. Un système de cloisonnement des activités bancaires n'aurait été d'aucune utilité en l'espèce. À noter également qu'UBS a aussi des activités de *private banking* et de gestion de fortune de très grande envergure. UBS est elle aussi exposée à ces risques, bien que ses activités de banque d'investissement soient restreintes.

2. *Prescriptions relatives aux fonds propres*

Un durcissement des exigences relatives aux fonds propres est à prévoir, notamment pour les grandes banques, dans le cadre de la réforme du dispositif réglementaire Bâle III (dispositif finalisé de Bâle III ou «Bâle III final»). La modification de la législation en Suisse a d'ores et déjà été préparée et doit entrer en vigueur en 2025. Le groupe d'experts soutient cette démarche (voir chapitre 5.1).

3. *Prescriptions plus strictes en matière d'opérations de négoce pour compte propre ou éventuellement interdiction de ces opérations*

(Pas d'observations)

4. *Nouvelle réglementation en matière de système de rémunération, notamment concernant les bonus*

La FINMA dispose déjà de possibilités de limiter le paiement de bonus. La base juridique de cette mesure prudentielle est toutefois relativement mince, puisqu'elle se fonde sur une simple circulaire de la FINMA et est fragile. Il serait donc souhaitable d'élaborer une base juridique solide (voir chapitre 4.1).

5. *Indemnisation différenciée en fonction des risques par les banques d'importance systémique en contrepartie de la garantie implicite de l'État existant réellement*

Selon le régime TBTF, il ne devrait plus y avoir de garantie de l'État. Il peut toutefois être judicieux de ne pas exclure d'emblée une participation de l'État au capital dans le cadre d'une liquidation (voir chapitre 2.6). Dans ce contexte, la rémunération de cet engagement conditionnel de l'État se justifie.

6. *Renforcement des compétences et des devoirs de la FINMA, y compris de ses compétences en matière de sanctions et de définition des règles de différenciation en matière de tailles et de risques*

La surveillance exercée par la FINMA est déjà fondée sur les risques. Cela signifie que les entreprises qui représentent un risque plus important font l'objet d'une surveillance plus étroite et d'un traitement plus strict. Le groupe d'experts formule cependant des propositions concernant la manière dont la surveillance exercée par la FINMA peut être renforcée (voir chapitre 4).

7. Règles plus strictes en matière de responsabilités

La FINMA peut retirer aux responsables la garantie d'une activité irréprochable les concernant. Cela suppose toutefois qu'un lien de causalité puisse être établi entre l'action du responsable et la violation grave du droit de la surveillance, ce qui est souvent difficile. La FINMA estime qu'une attribution des responsabilités au préalable (*senior managers regime*) pourrait être utile en la matière (voir chapitre 4.1).

8. Adaptations possibles de la garantie des dépôts et incidences de ces adaptations

Un renforcement de la garantie des dépôts suisse n'aurait guère empêché la chute de Credit Suisse. Force est toutefois de constater que l'objectif de remboursement des dépôts privilégiés dans un délai de sept jours est peu ambitieux et qu'il n'est peut-être guère plus apte à avoir un effet préventif aujourd'hui. Il est opportun de réexaminer ce point (voir chapitre 3.2).

9. Évolutions sur le plan international et bonnes pratiques d'autres places financières importantes

Actuellement, la Suisse est déjà engagée dans le processus du Conseil de stabilité financière (CSF) et du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB). Elle entretient par ailleurs des échanges bilatéraux réguliers avec les autorités étrangères de places financières importantes. Elle a affirmé plusieurs fois son adhésion aux normes internationales et suit les bonnes pratiques reconnues au niveau international.

Une réaffirmation de son engagement en faveur de cette démarche est opportun pour renforcer la crédibilité de la Suisse concernant l'application, en cas de besoin, à UBS du plan d'assainissement préparé (voir chapitre 2.1).

Des améliorations sont toujours possibles. Il serait utile de concrétiser les mesures relatives à des interventions précoces de la FINMA (voir chapitre 4.2). Les possibilités d'assurer la dotation en liquidités d'une banque qui risque de faire face à un manque de liquidités (voir ELA, chapitre 3.3) et d'approvisionner en liquidités une banque faisant l'objet d'un assainissement (voir PLB, chapitre 3.6) sont encore lacunaires en Suisse. L'implication du DFF et de la BNS dans la décision d'assainissement (voir chapitre 2.2) est également perfectible en Suisse.

**Postulat 23.3441: questions à examiner
(Commission des finances CE)**

a. *Déclaration contraignante du Conseil fédéral indiquant qu'il soumettra à l'Assemblée fédérale un projet d'acte législatif visant à améliorer la réglementation «too big to fail» afin qu'elle s'applique dans tous les cas, indépendamment des causes qui ont conduit une banque à une éventuelle faillite. Le projet d'acte contiendra notamment des dispositions qui permettront d'obliger les banques dites «too big to fail» à vendre ou à fermer leurs succursales à l'étranger ou les secteurs systémiques de leurs activités.*

Une banque d'importance systémique internationale n'est pas seulement importante pour la Suisse. La proposition va dans le sens d'une garantie des fonctions d'importance systémique uniquement pour la Suisse (comme le prévoit le plan d'urgence suisse). Or, l'assainissement d'une G-SIB prévoit le maintien de l'ensemble des fonctions d'importance systémique au niveau mondial. Le plan d'urgence suisse ne s'applique que lorsqu'il est impossible d'atteindre ce premier objectif.

b. *Élaboration d'un projet visant à modifier la loi sur les banques afin de réduire drastiquement les risques que les grandes banques d'importance systémique font peser sur les finances fédérales et sur l'économie suisse. Le Conseil fédéral est notamment chargé d'examiner les mesures suivantes:*

- *renforcement des exigences en matière de fonds propres;*

(Voir ci-dessus)

- *limitation légale des composantes variables du salaire des membres du conseil d'administration, de la direction et des organes de contrôle;*

(Pas d'observations)

- *influence de la numérisation;*

La numérisation a accru la volatilité des dépôts à vue et des mandats de gestion de fortune. Ce facteur exige de réévaluer et d'adapter les prescriptions en matière de liquidités et la garantie des dépôts ainsi que le niveau de risque de la gestion de fortune en tant que source durable de revenus (voir chapitres 3.1 et 3.2).

- *limitation des ventes à découvert et de leur attrait;*

(Pas d'observations)

- *compétence de la FINMA d'infliger des amendes;*

La FINMA estime que le fait de se voir attribuer la compétence d'infliger des amendes aux personnes morales pourrait lui donner plus de poids (voir chapitre 4.1).

- *exigences différentes en matière de capital en fonction du risque représenté par les opérations bancaires;*

Les exigences en matière de fonds propres sont déjà pondérées en fonction des risques depuis Bâle II. Elles se fondent sur les actifs pondérés des risques (*risk-weighted assets*, RWA). Il existe de surcroît des dispositions liées au total du bilan non pondéré (ratio de levier ou leverage ratio).

c. Mise en place d'un système bancaire séparé et conséquences (chances et risques) pour la place bancaire suisse ainsi que pour la stabilité financière;

(Voir ci-dessus)

d. Situation concurrentielle de la nouvelle UBS par rapport à la Suisse et mesures du Conseil fédéral garantissant la concurrence, malgré la fusion des deux banques;

Il est manifestement opportun de se poser des questions sur la concurrence entre banques en Suisse et sur ses conséquences pour les entreprises et les ménages privés suisses. Les questions ayant trait à la concurrence n'entrent toutefois expressément pas dans le champ du mandat confié au groupe d'experts.

e. Conditions nécessaires au maintien de Credit Suisse (Suisse) SA en tant qu'entité indépendante au sein d'UBS Group SA;

Credit Suisse a été acquis par UBS avec le soutien de la Confédération. Il appartient désormais à l'acquéreur de décider des modalités d'intégration de Credit Suisse dans son entreprise. Aucune condition correspondante n'a été fixée lors de l'prise.

f. Examen du mode d'action, de la responsabilité, des conditions de responsabilité, des rémunérations des dirigeantes et des dirigeants (conseil d'administration et direction) et présentation des moyens qui permettraient d'amener ceux-ci à rendre des comptes.

(Pas d'observations)

**Postulat 23.3442: questions à examiner
(Commission des finances CN)**

Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement un rapport traitant des questions suivantes:

a. Inventaire (gravité, probabilité d'occurrence, durée) des conséquences juridiques, réglementaires et financières (dommages, risques et opportunités) de l'intégration de Credit Suisse dans UBS, qui a eu lieu sur la base de garanties de la Confédération;

(Pas d'observations)

b. Classement des conséquences hypothétiques d'une gestion purement temporaire de la crise concernant Credit Suisse par la Confédération;

Ces points font partie des explications restant à fournir au sujet des raisons qui ont conduit à privilégier la fusion avec UBS (voir chapitre 2.1). Les explications concernant les réflexions devraient être communiquées clairement et en détail.

c. Réduction des risques que les grandes banques d'importance systémique font peser sur les finances fédérales et l'économie suisse;

C'est là l'objectif du régime TBTF et des recommandations formulées dans le présent rapport pour améliorer encore ce régime.

d. Interdiction de verser des rémunérations variables aux cadres supérieurs des banques fusionnées pendant les années où une garantie de la Confédération destinée à couvrir les pertes est versée en tout ou partie;

(Pas d'observations)

e. Limitation légale des éléments variables de la rémunération des membres du conseil d'administration, de la direction et des organes de contrôle ainsi que d'autres catégories de personnel des banques d'importance systémique;

(Pas d'observations)

f. Examen approfondi des possibilités d'actions en responsabilité contre les instances dirigeantes de Credit Suisse;

(Pas d'observations)

g. Définition d'exigences applicables aux entreprises privées recevant des aides extraordinaires de l'État afin qu'elles respectent, de manière générale, certains objectifs de développement durable, à l'instar de ceux dont la Confédération se dote ou qu'elle a ratifiés au niveau international;

(Pas d'observations)

h. Relèvement du ratio de fonds propres des banques d'importance systémique;

(Voir ci-dessus)

i. Introduction d'une séparation entre banque d'investissement et banque commerciale pour les banques d'importance systémique.

(Voir ci-dessus)

Site web
too-big-to-fail.ch



