

Communiqué de presse

Le groupe d'experts «Stabilité des banques» publie son rapport intitulé «Réformes nécessaires après l'effondrement de Credit Suisse»

Les lacunes que comporte encore la réglementation «too big to fail» doivent être comblées

La reprise de Credit Suisse par UBS, annoncée en mars 2023 et réalisée avec le soutien de la Confédération, a permis de stabiliser rapidement une situation qui présentait de nombreux risques. La Suisse a en outre pu apporter une contribution importante à la stabilité de la place financière par cette opération. En vue de prévenir de nouvelles crises, le groupe d'experts propose d'engager des réformes dans quatre domaines.

Berne, le 1^{er} septembre 2023 – Fin mars, le Conseil fédéral a demandé une évaluation complète de la réglementation *too big to fail* (TBTF) s'appliquant aux banques d'importance systémique. A cette fin, elle a chargé à la mi-mai le groupe d'experts indépendants «Stabilité des banques» de lui présenter des réflexions stratégiques sur le rôle joué par les banques et le cadre étatique dans le maintien de la stabilité de la place financière suisse. Le mandat du groupe d'experts ne comprenait pas l'analyse dans une perspective historique des événements qui ont accompagné la reprise de Credit Suisse par UBS.

Dans son rapport, le groupe d'experts met l'accent sur les questions relatives aux marchés financiers et à la stabilité. Il livre une évaluation de la réglementation TBTF en formulant des recommandations dans quatre domaines.

Recommandations articulées autour de quatre axes

Le rapport souligne que la réglementation TBTF a permis d'accomplir d'importants progrès par rapport à la situation qui prévalait avant la crise financière internationale de 2007-2008. Le renforcement des exigences en matière de fonds propres et de liquidités a démontré son utilité. L'un des volets du dispositif réglementaire – l'assainissement d'une banque d'importance systémique mondiale – n'a toutefois encore jamais été mis à l'épreuve de la réalité.

Or, il est crucial de savoir si un tel assainissement pourrait donner les résultats voulus. La fusion avec une autre grande banque suisse ne serait en effet plus une solution envisageable si UBS devait se soumettre un jour à une procédure d'assainissement. D'où l'importance d'examiner la réglementation TBTF et de combler les lacunes mises en lumière.

Dans son rapport, le groupe d'experts propose des pistes de réflexion s'articulant autour de quatre axes: la gestion de crise, les liquidités, la surveillance et les fonds propres. Sur cette base, il émet des recommandations concrètes en vue d'étoffer le dispositif réglementaire existant.

Une anticipation et une gestion des crises plus efficaces

L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), la Banque nationale suisse (BNS) et le Département fédéral des finances (DFF) doivent régulièrement examiner et évaluer la faisabilité d'une procédure d'assainissement pour les banques d'importance systémique exerçant leurs activités au plan national et international, et communiquer le résultat de leur analyse. La FINMA devrait en outre préparer, dans le cadre de la planification de la liquidation, des solutions d'assainissement fondées sur différents scénarios. Il conviendrait également d'envisager un assainissement par l'intermédiaire d'une banque relais. La FINMA doit avoir la compétence d'imposer en amont aux banques d'importance systémique des changements organisationnels visant à améliorer leur capacité d'assainissement. L'expérience a par ailleurs montré, notamment aux Etats-Unis, que la conversion en actions de titres de créance prévus à cet effet (*bail-in bonds*) dans le cadre d'une procédure d'assainissement comportait des risques juridiques. Ce problème doit être rapidement examiné aux plus hauts niveaux.

De son côté, le DFF doit déterminer avec la FINMA et la BNS comment renforcer leur collaboration dans le cadre de la planification de la liquidation et de la gestion des crises. La coordination entre les autorités compétentes dans la gestion des scénarios de crise doit faire l'objet de tests périodiques, dans le cadre de simulations.

Afin d'accroître la confiance dans les instruments de liquidation à disposition, le DFF, la FINMA et la BNS doivent détailler conjointement les considérations qui les ont conduits à soutenir la reprise de Credit Suisse par UBS plutôt que de procéder à la liquidation prévue, ainsi que les enseignements qu'il faut en tirer pour le futur.

Des instruments insuffisants pour garantir les liquidités

La BNS doit étendre la palette des sûretés qu'elle accepte en échange d'une aide extraordinaire sous forme de liquidités (*emergency liquidity assistance, ELA*). Elle doit en particulier accepter des sûretés non négociables sur le marché et difficilement réalisables, et réduire les décotes (*haircuts*). Elle doit en outre se pencher sur la stigmatisation dont est l'objet l'ELA, en examinant l'opportunité de s'appuyer sur les approches adoptées par la Banque d'Angleterre. Le mécanisme public de garantie des liquidités (*public liquidity backstop*) prévu dans le projet présenté par le Conseil fédéral doit être mis en place sans délai, afin de garantir l'approvisionnement en liquidités d'une banque d'importance systémique soumise à une procédure d'assainissement. La FINMA doit pouvoir exiger des banques d'importance systémique, même lorsqu'elles ne font pas l'objet d'un assainissement, le dépôt de sûretés suffisantes auprès de la BNS et de banques centrales étrangères, de manière à garantir en tout temps l'accès à des liquidités en quantité suffisante.

Des instruments supplémentaires et plus faciles à utiliser pour la FINMA

Le DFF doit compléter les instruments de surveillance à disposition de la FINMA en vue d'une surveillance plus efficace des banques d'importance systémique. Le groupe d'experts propose notamment de rationaliser les procédures de recours ainsi que d'étendre la compétence de la FINMA pour permettre à cette dernière de rendre publiques les procédures en cours. La FINMA doit également pouvoir intervenir plus tôt, par exemple en

appliquant des mesures de protection avant même que le risque d'insolvabilité ne se matérialise. A cet égard, le DFF doit examiner s'il y a lieu de renforcer le cadre juridique permettant à la FINMA de constater le risque d'insolvabilité auquel est exposée une banque, afin d'assurer à l'autorité de surveillance une marge d'appréciation plus grande concernant la prise en compte des informations émanant du marché et d'autres sources de données.

Une transparence accrue concernant la qualité des fonds propres

La mise en œuvre du dispositif «Bâle III final» en Suisse s'accompagne de prescriptions en matière de fonds propres plus strictes pour les grandes banques. Il n'est dès lors pas nécessaire de relever au-delà de ces prescriptions les seuils s'appliquant en Suisse. La FINMA doit cependant communiquer de manière transparente et proactive les assouplissements et les dispositions transitoires prévus dans le cadre des prescriptions en matière de fonds propres. Enfin, le DFF doit examiner avec la FINMA et le secteur financier comment le marché suisse des emprunts AT1 (*additional tier 1*), instruments de dette émis sous forme de fonds propres de base supplémentaires, pourrait être revitalisé.

Informations complémentaires:

Yvan Lengwiler, président du groupe d'experts «Stabilité des banques», +41 79 128 21 82

Interlocuteur médias:

Michael Schoenenberger, associé de Hirzel.Neef.Schmid.Konsulenten, +41 76 433 81 02

Le rapport du groupe d'experts «Stabilité des banques» est consultable en ligne à l'adresse:

www.too-big-to-fail.ch



Mandat et méthode du groupe d'experts

A la suite de la reprise de Credit Suisse par UBS, le Conseil fédéral a décidé le 29 mars 2023 de procéder, avec l'aide de spécialistes externes, à une analyse des événements qui ont conduit à cette opération ainsi qu'à une évaluation complète de la réglementation *too big to fail* (TBTF). A cette fin, le Département fédéral des finances (DFF) a constitué le 17 mai 2023 le groupe d'experts «Stabilité des banques», chargé de lui présenter d'ici à la mi-août 2023 des réflexions stratégiques, élaborées en toute indépendance, sur le rôle des banques et du cadre étatique dans le maintien de la stabilité de la place financière suisse. Le rapport rédigé à l'issue de ce travail a été achevé le 14 août 2023 et le Conseil fédéral en a pris connaissance le 30 août 2023.

Conformément au mandat fixé par le DFF, le groupe d'experts a mis l'accent sur les questions relatives aux marchés financiers et à la stabilité (sans s'attarder sur le droit public ni sur celui de la concurrence), tout en choisissant librement les thèmes développés.

Il expose dans son rapport les conclusions tirées de ses propres réflexions ainsi que des entretiens menés avec divers acteurs de la gestion de la crise de Credit Suisse. Il s'est appuyé sur les résultats de ses travaux pour formuler des recommandations qui se veulent des pistes de réflexion et doivent contribuer à l'évaluation de la réglementation TBTF en vue de son développement futur. Son rapport ne contient pas en revanche d'analyse rétrospective détaillée des événements qui ont entouré le rachat de Credit Suisse, le Parlement ayant confié cette mission à une commission d'enquête parlementaire.

Membres du groupe d'experts

Yvan Lengwiler (président) – professeur ordinaire d'économie publique à l'Université de Bâle, spécialiste de la réglementation des marchés financiers ainsi que de la politique monétaire et ancien membre du conseil d'administration de la FINMA

Mirjam Eggen – professeur ordinaire de droit privé à l'Université de Berne et présidente de la Commission des OPA

Hans Gersbach – professeur de macroéconomie à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, codirecteur du KOF, et membre et ancien président du comité consultatif scientifique du ministère allemand de l'Economie et de la Protection du climat

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

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

Renaud de Planta – associé senior et président du Group Executive Committee, groupe Pictet, et membre du comité du conseil d'administration de l'Association suisse des banquiers

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

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

Glossaire

Faillite non ordonnée – Faillite d'une banque sans mesure d'accompagnement.

Liquidation – Plan de liquidation (*resolution plan*) indiquant comment réaliser l'assainissement ou la liquidation partielle de la banque concernée. Ce plan vise à maintenir les fonctions d'importance systémique de la banque et à garantir la stabilité financière, tout en limitant autant que possible l'implication des pouvoirs publics.

Assainissement – Mesures visant à garantir la poursuite de l'activité d'une banque d'importance systémique 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 pans particulièrement importants de ses activités. L'objectif n'est donc pas de sauver l'établissement, mais de protéger ses créanciers, d'assurer la stabilité financière et d'éviter une liquidation ainsi qu'un sauvetage par la Confédération.

Aide extraordinaire sous forme de liquidités (*emergency liquidity assistance, ELA*) – Fourniture par la BNS, en tant que prêteur ultime (*lender of last resort*), de liquidités à une ou plusieurs banques domestiques qui ne sont plus en mesure de se refinancer sur le marché.

Mécanisme public de garantie des liquidités (*public liquidity backstop, PLB*) – Garantie du risque de défaillance octroyée par la Confédération. Il ne s'agit pas d'une participation de cette dernière dans le capital de la banque concernée, mais d'un crédit devant être rémunéré par le versement de primes de mise à disposition et de risque ainsi que par des intérêts, puis remboursé.

Fonds propres – Fonds propres de trois types détenus par les banques d'importance systémique, mobilisés graduellement pour absorber les pertes. Le capital dit *going concern* est constitué des fonds propres de base durs (**Common Equity Tier 1, CET1**) et des fonds propres de base supplémentaires (**Additional Tier 1, AT1**). Ces fonds propres servent à absorber des pertes dans le cadre de l'activité courante (*going concern*), soit hors d'une procédure d'assainissement. Le niveau suivant est formé par le capital dit *gone concern*. Il s'agit d'emprunts qui sont convertis en actions en cas d'assainissement (**bail-in-bonds**), afin de refinancer la banque concernée.

Ensemble des fonds destinés à absorber les pertes (*total loss absorbing capacity, TLAC*) – Montant maximal de fonds propres pouvant être utilisés pour absorber les pertes d'une banque d'importance systémique dans le cadre d'un assainissement.

Obligations convertibles conditionnelles à seuil de déclenchement élevé (*high trigger conditionally convertible bonds, HT-Cocos*) – Obligations (faisant partie des AT1) converties en actions ou amorties pendant la phase de stabilisation pour fournir davantage de fonds propres à la banque concernée.

Mise à contribution des créanciers (*bail-in*) – procédure de participation forcée des créanciers prévue pour l'assainissement de toutes les banques d'importance systémique.