

Les nouvelles exigences *too big to fail* en matière de fonds propres pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale en Suisse

La Suisse édicte des prescriptions de pointe sur le plan international en matière de fonds propres et renforce son dispositif *too big to fail* actuellement en vigueur par des mesures supplémentaires, améliorant par là même la capacité de résistance des banques d'importance systémique.

Au plus fort de la crise financière des années 2007 et 2008, l'Etat a dû, dans de nombreux pays, intervenir pour sauver de grands établissements financiers fortement interconnectés. Ceux-ci fournissent en effet des prestations indispensables à l'économie. Leur effondrement aurait de nombreuses retombées négatives tant sur la stabilité des marchés financiers que sur l'économie réelle. Les établissements concernés sont ainsi considérés comme *too big to fail*, c'est-à-dire trop importants pour qu'il soit possible de les laisser faire faillite. La garantie implicite de l'Etat engendre des distorsions du marché injustifiables.

Examen du dispositif suisse

Pour limiter à l'avenir les mesures de sauvetage par l'Etat d'établissements financiers d'importance systémique et, partant, réduire les potentielles répercussions financières pour les contribuables helvétiques, la Suisse a édicté en 2012, soit relativement tôt, une réglementation ciblée *too big to fail*. Depuis, d'autres pays disposant également d'une place financière importante ont mis en place des dispositifs semblables. Comme prévu dans la loi sur les banques, le Conseil fédéral a passé au crible l'actuel dispositif *too big to fail* suisse à l'aune des évolutions internationales. Dans son rapport de février 2015, il a estimé

que les mesures étaient orientées sur les objectifs et, en principe, appropriées à désamorcer le problème *too big to fail* en Suisse. Il a cependant identifié un besoin d'adaptation, notamment en ce qui concerne les exigences en matière de fonds propres et la mise en œuvre des plans d'urgence.

Premières règles contraignantes à l'échelle mondiale pour le capital destiné à absorber les pertes

Les fonds propres réglementaires servent aux établissements financiers à absorber des pertes imprévues. Les banques d'importance systémique doivent disposer de suffisamment de fonds propres pour pouvoir couvrir les pertes résultant de l'exercice de l'activité courante (exigences en cas de continuité de l'exploitation, ou *going concern*). Si un établissement se trouve dans une situation financièrement périlleuse, il peut lui être impossible de poursuivre son activité normale. Dans ce cas, l'établissement doit être soit assaini soit liquidé de façon ordonnée. Les fonctions d'importance systémique doivent, indépendamment du scénario considéré, être préservées, en tout temps et dans tous les cas. Pour ce faire, il convient de disposer de fonds propres supplémentaires destinés à absorber les pertes (exigences en cas de cessation d'activité, ou *gone concern*). Ces fonds sont néces-

Les nouvelles exigences *too big to fail* en matière de fonds propres pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale en Suisse

saires à un assainissement ou à une liquidation ordonnée. Ils peuvent être mis à disposition par les créanciers de la banque sous la forme d'instruments de capital spécialement destinés à absorber les pertes dans les cas prévus. En cas de besoin, ces instruments peuvent être convertis en fonds propres ou amortis. Ensemble, les exigences *going concern* et *gone concern* définissent l'ensemble des fonds propres destinés à absorber les pertes (*total loss absorbing capacity* [TLAC]). Sur le plan international, les détails d'une norme minimale de TLAC sont actuellement discutés dans le cadre du Conseil de stabilité financière. La Suisse a décidé d'exiger de ses banques d'importance systémique à l'échelle mondiale une TLAC nationale de 10 % de leur engagement total. Avec cette disposition relative au capital destiné à absorber les pertes, la Suisse adopte un rôle de précurseur.

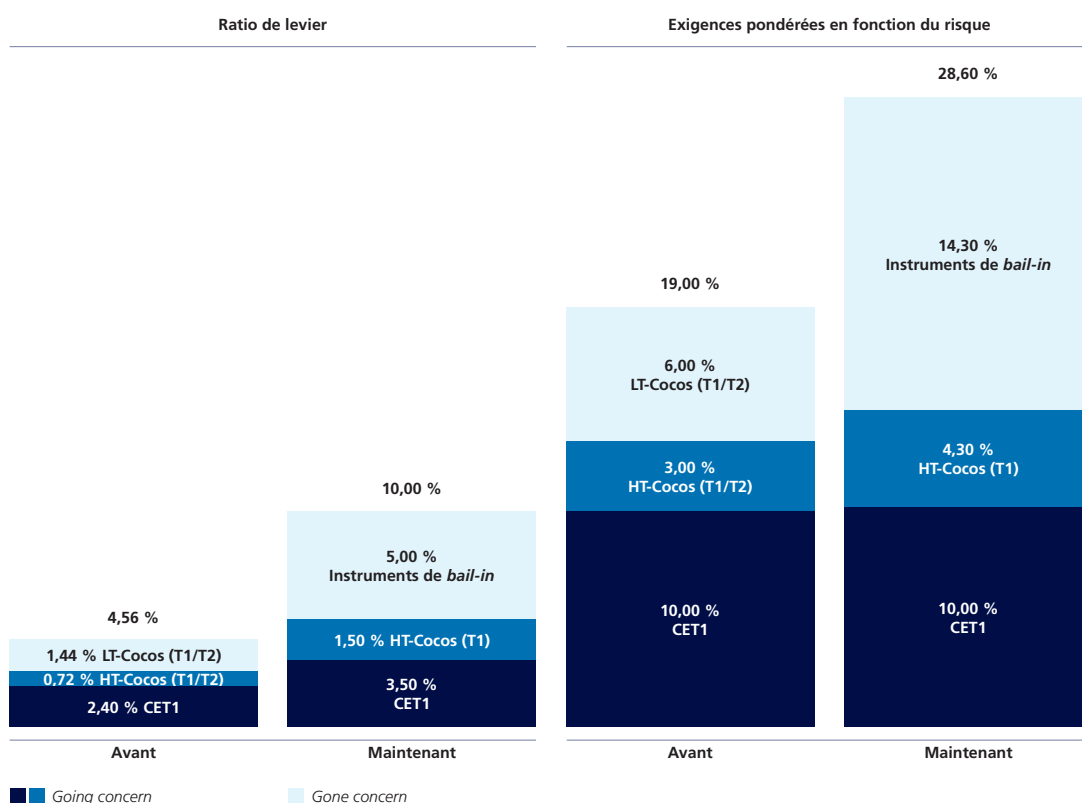
La Suisse veut faire partie des pays ayant des exigences de pointe en matière de fonds propres

La Suisse a défini dès 2012 des exigences contraignantes en matière de fonds propres pour les banques d'importance systémique. Depuis que la Suisse a fixé ces exigences, d'autres pays disposant

d'une place financière importante ont également mis en œuvre des normes contraignantes semblables, voire plus exigeantes. Selon le Conseil fédéral et le groupe d'experts Brunetti, la Suisse doit faire partie des pays ayant des exigences de pointe en matière de fonds propres pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale, en particulier parce que ces établissements – comparés à l'économie du pays – sont d'une importance cruciale. Cela nécessite une adaptation des exigences, notamment en ce qui concerne le ratio de fonds propres non pondéré (ratio de levier ou *leverage ratio*).

Les exigences minimales en matière de fonds propres sont définies selon une double perspective : elles s'appliquent tant au ratio de fonds propres non pondéré (*leverage ratio*) qu'aux fonds propres comparés aux actifs pondérés en fonction du risque (*risk weighted assets* [RWA]). Le ratio de levier (*leverage ratio*) sert ici de filet de sécurité garantissant que toutes les positions, indépendamment du degré de risque modélisé, soient couvertes par un minimum de fonds propres.

Exigences en matière de fonds propres



Les nouvelles exigences *too big to fail* en matière de fonds propres pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale en Suisse

Le niveau des nouvelles exigences en matière de fonds propres se fonde sur une comparaison internationale et prend en compte les pertes historiques, le profil de risque des grandes banques ainsi que leur importance pour l'économie suisse.

Going concern : le ratio de fonds propres non pondéré (*leverage ratio*) s'élève désormais à 5 % de l'engagement total des deux grandes banques et se compose d'une exigence minimale de 3 % ainsi que d'un volant de 2 %. L'engagement total correspond à la somme de toutes les positions du bilan et hors bilan de la banque. Le ratio pondéré en fonction du risque s'élève à 14,3 %. Il se compose d'une exigence minimale de 8 % et d'un volant de 6,3 %. Si la banque ne remplit pas les exigences en matière de fonds propres dans le cadre de ces volants, elle doit prendre les mesures appropriées afin de remédier à cette situation. Les exigences minimales correspondent aux prescriptions quantitatives de Bâle III.

Les banques d'importance systémique sont réparties en catégories (approche *bucketing*) en fonction de critères portant sur leurs engagements totaux et leur part de marché, ce qui détermine des exigences individuelles pour chacune d'elles. Les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale doivent remplir une exigence de 5 % sur la base de leurs valeurs actuelles.

Gone concern : le niveau des exigences *gone concern* pour les cas d'assainissement ou de liquidation reflète celui des exigences *going concern*. Le Conseil de stabilité financière l'a prévu également ainsi pour la norme minimale TLAC mondiale. Ainsi les exigences non pondérées s'élèvent aussi à 5 % et les exigences pondérées, à 14,3 %. Comme la composante *gone concern* est prévue pour les cas d'assainissement ou de liquidation, les mesures améliorant la capacité globale d'assainissement ou de liquida-

tion sont récompensées par des allègements. Ceux-ci peuvent être au maximum de deux points de pourcentage pour le ratio non pondéré.

Désormais ainsi calibré, le système conduit à un total de capital destiné à absorber les pertes (y compris les instruments de *bail-in*) représentant 10 % de l'engagement total ; il en résulte un ratio total pondéré en fonction du risque de 28,6 % (volants inclus) pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale. Les exigences renforcées en matière de fonds propres seront introduites linéairement jusqu'à fin 2019.

Des nouveautés aussi quant à la qualité des fonds propres

Outre les exigences quantitatives posées aux fonds propres, la qualité des instruments de capital utilisés est aussi améliorée.

Going concern : les exigences concernant le ratio de levier peuvent être remplis avec au maximum 1,5 % d'obligations convertibles à seuil élevé (*high trigger Cocos*) de qualité Tier 1, le reste avec des fonds propres de base durs (« CET1 »). Cela correspond à une hausse en fonds propres de base durs de près de 50 % par rapport au dispositif jusqu'ici en vigueur. Les exigences pondérées en fonction du risque peuvent être remplies par, au maximum, 4,3 % d'obligations convertibles à seuil élevé de qualité Tier 1. La différence – soit au moins 10 % – doit être couverte par des fonds propres de base durs (« CET1 »).

Gone concern : les exigences pour les cas d'assainissement et de liquidation doivent être remplies avec des instruments satisfaisant à des exigences de qualité minimales en matière de *bail-in*. En cas de besoin, ils peuvent être mis à contribution pour couvrir des pertes afin de permettre un assainissement ou une liquidation ordonnée.

Les nouvelles exigences *too big to fail* en matière de fonds propres pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale en Suisse

Dans le cadre des exigences TBTF actuelles, les instruments déjà émis peuvent, selon le type de capital, continuer à être pris en compte jusqu'en 2019 au plus tard ou jusqu'à leur remboursement ou leur échéance (*grandfathering*, ou clause des droits acquis).

Rôle pilote de la Suisse

Avec ces adaptations, la Suisse adopte un rôle de précurseur à l'échelle internationale, ce qui se justifie par le poids particulièrement important des banques d'importance systémique, en comparaison à d'autres pays, sur le produit intérieur brut. La Suisse est en outre le premier pays à introduire des exigences contraignantes en matière de *gone concern*.

Mise en œuvre des plans d'urgence d'ici 2019

Outre le renforcement des exigences en matière de fonds propres, le Conseil fédéral a décidé que les plans d'urgence devaient pouvoir être mis en œuvre d'ici fin 2019, ce qui devrait également contribuer de manière significative à désamorcer le problème *too big to fail*. La poursuite des fonctions d'importance systémique en Suisse doit être préparée et rester plausible. En adaptant leur structure de groupe, les grandes banques ont déjà pris les premières mesures importantes favorisant leur assainissement ou leur liquidation en cas de crise. Les deux grandes banques disposent ainsi de sociétés de *holding* ainsi

que, normalement d'ici mi-2016, de leur propre entité juridique suisse au sein desquelles elles exploiteront les fonctions d'importance systémique. Elles ont en outre annoncé fonder des sociétés de services séparées.

Top-down-bail-in en cas de crise

L'existence d'une décentralisation organisationnelle et financière avant une situation de crise est une condition préalable à la bonne exécution des procédures d'assainissement et de liquidation de groupes financiers d'importance systémique. La stratégie privilégiée par la FINMA pour l'assainissement et la liquidation de groupes financiers d'importance systémique consiste en un assainissement orchestré de manière centralisée par la FINMA et appliqué au niveau de la société à la tête du groupe (*single point of entry*). Les créanciers de la société *holding* à la tête du groupe participent ainsi aux pertes occasionnées (*bail-in*) et permettent une recapitalisation de l'ensemble du groupe financier. Pour les grandes banques suisses actives à l'échelle internationale, il est nécessaire de collaborer et de se concerter de façon très étroite avec les autorités de liquidation étrangères compétentes. Si un tel assainissement forcé n'est pas possible, l'établissement est liquidé de manière ordonnée et les fonctions d'importance systémique sont maintenues.