



finma

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

Rapport sur la *resolution* 2020

En cas de défaillance non ordonnée, les établissements financiers d'importance systémique peuvent mettre en danger des économies nationales entières et sont donc qualifiés de « *too big to fail* » (TBTF). Dans le sillage de la crise financière de 2007-2008, le législateur suisse a édicté des règles spéciales concernant la stabilisation, l'assainissement ou la liquidation de tels établissements. Celles-ci leur imposent, outre de disposer de volants de fonds propres et de liquidité plus élevés, d'établir une planification de *recovery* et de *resolution* (plan de stabilisation et de liquidation). Dans cette perspective, quatre instruments occupent le devant de la scène :

1. Plan de *recovery* : la banque d'importance systémique ou l'infrastructure des marchés financiers présente la manière dont elle pense pouvoir se stabiliser par ses propres moyens en cas de crise. La FINMA doit approuver ce plan.
2. Plan d'urgence suisse : la banque d'importance systémique présente la manière dont elle maintiendra sans interruption ses fonctions d'importance systémique pour la Suisse (par ex. accès aux dépôts bancaires et trafic des paiements) en cas de crise. La FINMA doit examiner ce plan et en évaluer l'applicabilité.
3. Plan de *resolution* : la FINMA établit pour Credit Suisse et UBS un *global resolution plan*. Celui-ci présente la manière dont elle recapitaliserait, assainirait et/ou liquiderait (partiellement) l'ensemble du groupe en cas de crise. La FINMA doit également établir des plans de *resolution* pour les IMF et les banques d'importance systémique au niveau national. La FINMA juge de la *resolvability* d'un établissement en examinant si les mesures préparatoires qu'il a prises suffiraient à une mise en œuvre réussie du plan.

4. Remise : la FINMA peut octroyer aux deux grandes banques des remises sur certaines exigences en matière de fonds propres si celles-ci améliorent fondamentalement leur *resolvability* globale.

Les grandes banques d'importance systémique ont chacune dû soumettre pour examen à la FINMA un plan d'urgence exécutable avant fin 2019, ce qui a donné l'occasion à la FINMA de présenter au public les progrès accomplis via la présente publication. Parallèlement, la FINMA explique ici comment elle procéderait dans le cas d'une *resolution*.

Approbation des plans de *recovery* et exécutabilité des plans d'urgence suisses des grandes banques

Les cinq banques suisses d'importance systémique ont soumis à la FINMA un plan de *recovery* qu'elle a pu approuver. La FINMA a examiné de très près les plans d'urgence suisses qui lui étaient parvenus jusqu'à fin 2019 quant à l'efficacité des mesures proposées. Dans le cas de Credit Suisse, la FINMA juge que les exigences légales d'un plan d'urgence exécutable sont remplies. Elle considère également le plan d'urgence d'UBS comme exécutable, mais émet cependant une réserve étant donné des dépendances financières internes au groupe qui doivent encore être rapidement éliminées.

Fin 2019, les plans d'urgence des trois banques d'importance systémique actives au plan national présentent différents niveaux de maturité, aucun ne pouvant encore être qualifié d'intégralement exécutable. Pour la Banque cantonale de Zurich demeure notamment un besoin de renforcement dans les domaines des fonds propres et de la liquidité. Pour Raiffeisen et PostFinance aussi, des efforts doivent encore être fournis, les plans n'expliquant notamment pas encore comment ces banques comptent augmenter les fonds supplémentaires absorbant les pertes nécessaires à une recapitalisation en cas de crise.

Global resolution plans : en voie de mise en œuvre

La FINMA a établi un *global resolution plan* pour chacune des deux grandes banques, lequel expose la stratégie primaire de *resolution*. Contrairement au plan d'urgence suisse, le plan de *resolution* porte, pour les deux grandes banques, sur l'ensemble du groupe bancaire, raison pour laquelle il est caractérisé de « *global* ». Les deux banques ont pris dans l'essentiel les mesures préparatoires nécessaires et ont ainsi pu réaliser de grands progrès quant à leur *resolvability* globale. La FINMA considère notamment

Aperçu de l'état d'avancement des travaux (à fin 2019)

Établissement	Plan de <i>recovery</i>	Plan d'urgence suisse	<i>Resolvability</i> globale	Remise
Credit Suisse	Approuvé	Exécutable ¹	Mesures préparatoires insuffisantes ⁵	Potentiel de remise utilisé à 40 % ⁶
UBS	Approuvé	Exécutable ^{1/2}	Mesures préparatoires insuffisantes ⁵	Potentiel de remise utilisé à 42,5 % ⁶
PostFinance	Approuvé	Pas encore exécutable ³	Analogue au plan d'urgence	Non applicable
Raiffeisen	Approuvé	Pas encore exécutable ³	Analogue au plan d'urgence	Non applicable
ZKB	Approuvé	Plan plausible pour atteindre l'exécutabilité ⁴	Analogue au plan d'urgence	Non applicable
SIX x-clear	Travaux pas encore terminés	Non applicable	Plan de <i>resolution</i> en cours de développement	Non applicable
SIX SIS	Travaux pas encore terminés	Non applicable	Plan de <i>resolution</i> en cours de développement	Non applicable

¹ Les exigences (minimales) légales sont suffisamment remplies pour que le plan d'urgence soit considéré comme exécutable.

² Le plan d'urgence peut être considéré comme exécutable, sous réserve qu'UBS supprime certaines dépendances internes rapidement.

³ Il n'existe encore ni plan d'urgence exécutable, ni plan plausible qui montrerait comment combler les lacunes.

⁴ Il n'existe pas encore de plan d'urgence exécutable, mais uniquement un plan plausible quant à la manière de combler les lacunes.

⁵ Les travaux préparatoires n'ont que trop peu avancé pour que l'exécutabilité du *global resolution plan* puisse être considérée comme crédible.

⁶ Le pourcentage se réfère à la remise octroyée en 2019, laquelle a été définie en tenant compte des mesures d'amélioration mises en œuvre jusqu'à fin 2018.

que les exigences posées en matière de décentralisations structurelles sont remplies, par ex. par la création de structures de holding et de filiales suisses. Dans d'autres domaines examinés et notamment dans celui de la liquidité pour le cas d'une *resolution*, les travaux de mise en œuvre et de réglementation sont encore en cours. En outre, certains aspects de la *resolvability* des grandes banques sont mesurés lors du processus de remise conduit annuellement auprès des grandes banques. Comme lors des années précédentes, la FINMA a constaté en 2019 des améliorations de la *resolvability* globale. Actuellement, Credit Suisse a utilisé son potentiel de remise à hauteur de 40 % et UBS, à hauteur de 42,5 %.

Les plans de *resolution* pour les banques d'importance systémique actives au plan national ne sont pas « *global* » contrairement à ceux des deux grandes banques, mais concernent uniquement, comme la planification d'urgence, les activités suisses. Ces plans de *resolution* sont étroitement liés aux plans d'urgence et n'exigent des banques aucune mesure préparatoire matérielle supplémentaire.

Des plans de *recovery* et de *resolution* en cours d'élaboration pour les infrastructures des marchés financiers

Les infrastructures des marchés financiers d'importance systémique doivent détailler, dans un plan de *recovery*, les mesures grâce auxquelles elles entendent se stabiliser en cas de crise, afin d'être en mesure de poursuivre leurs processus opérationnels d'importance systémique. Les deux infrastructures des marchés financiers désignées comme d'importance systémique en Suisse (SIX x-clear comme contrepartie centrale et SIX SIS comme dépositaire central) disposent de plans de *recovery* qui ont été constamment améliorés. En raison des exigences élevées posées à ces plans, des modifications supplémentaires doivent encore y être apportées avant qu'ils puissent être approuvés. La FINMA a engagé les travaux visant à élaborer des plans de *resolution* pour SIX x-clear et SIX SIS.

Table des matières

6	L'approche suisse et son histoire
15	La FINMA en tant qu'autorité de <i>resolution</i>
25	La <i>resolvability</i> des grandes banques
30	Le plan d'urgence suisse
33	La planification de la <i>recovery</i> et de la <i>resolution</i> pour les infrastructures des marchés financiers et les entreprises d'assurance
35	Glossaire

Dans le sillage de la crise financière mondiale de 2007-2008, l'État a dû intervenir dans de nombreux pays pour sauver de grands établissements financiers. En 2012 et durant les années suivantes, le Parlement et le Conseil fédéral ont édicté une réglementation « *too big to fail* » pour éviter que cela ne se reproduise en Suisse.

Le problème TBTF

Lors de la crise financière mondiale de 2007-2008, différents États se sont vus contraints de sauver les banques en difficultés, car une défaillance non ordonnée de ces banques aurait engendré d'importantes turbulences dans le système financier et nui à leur économie nationale respective. La notion « TBTF » s'est implantée dans ce contexte. Elle caractérise les banques que l'État ne peut pas abandonner à leur sort, en raison de leur taille et de leur imbrication

dans le système financier et l'économie nationale. Les sauvetages étatiques (qualifiés de *bail-out* en anglais) sont toutefois problématiques, car ils se font au détriment des contribuables. En outre, l'hypothèse selon laquelle l'État sauverait des banques à partir d'une certaine taille en cas de crise se traduit par des distorsions involontaires du marché et des incitations inopportunes.

Banques d'importance systémique

Les banques fournissent des prestations nécessaires au fonctionnement du système financier. Des fonctions sont d'importance systémique quand elles sont indispensables à l'économie suisse et ne sont pas substituables à court terme. Celles-ci incluent notamment des opérations nationales de dépôt et de crédit ainsi que le trafic des paiements (fonctions d'importance systémique). C'est la Banque nationale suisse (BNS) qui est responsable de déterminer si une banque est d'importance systémique. Jusqu'à présent, elle a désigné cinq banques comme étant d'importance systémique.

G-SIB et D-SIB : le Conseil de stabilité financière (CSF) a désigné les deux grandes banques suisses comme « *global systemically important banks* » (G-SIB), car leur défaillance non ordonnée serait susceptible de menacer la stabilité financière mondiale. Ces banques doivent par conséquent respecter certains principes internationaux. Quant aux banques d'importance systémique nationale mais non mondiale, elles sont qualifiées de « *domestic systemically important banks* » (D-SIB). Conformément à cette classification, les réglementations suisses distinguent les banques d'importance systémique actives au plan international des banques d'importance systémique actives au plan national. Les premières doivent répondre à des exigences plus strictes.

Global systemically important banks (G-SIB) / banques d'importance systémique actives au plan international :

- Credit Suisse
- UBS

Domestic systemically important banks (D-SIB) / banques d'importance systémique actives au plan national :

- PostFinance
 - Raiffeisen
 - Banque cantonale de Zurich (ZKB)
-

Efforts internationaux

Les autorités suisses ont dû élaborer un plan de sauvetage en faveur d'UBS pendant la crise financière. Elles craignaient en effet que la banque ne soit pas en mesure de poursuivre son activité commerciale sans aide de l'État et qu'une défaillance non ordonnée d'un groupe financier aussi grand et aussi internationalement connecté menace la stabilité financière nationale et internationale. Ce sauvetage étatique de la plus grande banque suisse a entraîné un changement de paradigme : l'État et les contribuables ne devraient plus être exposés à l'obligation de fait de sauver les banques d'importance systémique en cas de crise. Le Parlement et le Conseil fédéral se sont rapidement saisis de la question, eu égard au risque important pour l'économie suisse. Un projet de loi en vue d'un régime spécial pour les banques d'importance systémique a été présenté en 2011, lequel se fondait sur le [rapport d'une commission d'experts](#). Les adaptations de la législation sur les banques sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 2012.

La crise financière de 2007-2008 a été un phénomène mondial. De nombreux pays, dont les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne, ont dû sauver de grands groupes financiers avec des fonds publics, et ce, afin de protéger les économies nationales des débordements d'éventuelles turbulences. Dans ce contexte, les gouvernements ont estimé que des efforts devaient être entrepris à l'échelle mondiale afin d'accroître la stabilité et la résistance aux crises du système bancaire dans son ensemble et que de nouvelles règles uniformes étaient requises afin de prévenir et gérer les crises. Le G20 a été créé en conséquence, dans le sillage de la crise financière, afin de décider de mesures visant à renforcer le système financier mondial.

Le G20 a chargé le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) de définir de nouvelles normes plus rigoureuses dans les domaines du capital et de la liquidité, et ce, dans l'objectif que les G-SIB puissent couvrir des pertes plus élevées résultant de leur activité courante (*going concern*) et, partant, que la probabilité de défaillance soit réduite et la résistance aux crises, accrue en conséquence. Par rapport aux standards en vigueur avant la crise, les normes de Bâle III prévoient désormais des exigences de fonds propres nettement plus strictes. Parallèlement, le Comité de Bâle a édicté des exigences en matière de liquidité : les banques doivent détenir des réserves appropriées d'actifs de grande qualité facilement réalisables, afin de pouvoir compenser d'importantes sorties de liquidités.

En outre, les États du G20 ont confié au Conseil de stabilité financière (CSF) le soin d'édicter des normes internationales pour les cas de crise. En 2015, le CSF a adopté des [principes et des conditions pour la prise en charge des pertes et la recapitalisation](#) des G-SIB en *resolution*. Ces principes et conditions ont également été repris par la Suisse. Le terme de *resolu-*

tion couvre à la fois les notions d'assainissement et de liquidation d'un établissement. Le principe qui s'est imposé au plan mondial est le suivant : ce sont les créanciers et non les contribuables qui devraient participer aux pertes de la banque en cas de crise (*bail-in*).

Peu de temps après la crise financière, le CSF a par ailleurs commencé à élaborer des standards internationaux en matière de préparation et de gestion de crise. Dès 2011, il a publié les « [Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions](#) ». Ceux-ci font aujourd'hui figure de standard mondialement reconnu en matière de corpus de règles dans le domaine de la *resolution*, dont la mise en œuvre est aussi attendue de la Suisse en tant que membre du CSF. Les Key Attributes incluent notamment des principes pour la planification d'urgence ainsi que pour l'organisation d'instances transfrontières en vue de la prévention et de la gestion de crises (*crisis management groups*). Le CSF a par ailleurs publié des lignes directrices concernant le financement des

G-SIB en cas de *resolution* (« [Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank \(G-SIB\)](#) ») qui sont très importantes pour la FINMA en tant qu'autorité de *resolution* de deux G-SIB ayant d'importantes activités internationales, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni. La FINMA a par conséquent activement participé à l'élaboration des normes internationales depuis le début. Conjointement avec la BNS, elle a joué un rôle actif, comme membre du CSF, dans la formulation de ces normes dans le domaine de la *resolution*. La FINMA est représentée dans les instances importantes du CSF, notamment dans le groupe de pilotage « Resolution Steering Group », dont elle assure actuellement la présidence.

Exigences posées aux banques d'importance systémique

Contexte

En 2009, le Conseil fédéral a mis en place une commission d'experts en vue d'atténuer l'acuité de la problématique TBTF, sur la base des expériences de la crise financière et du sauvetage d'UBS. Les propositions de la commission d'experts ont principalement été concrétisées dans la loi sur les banques et les ordonnances d'exécution afférentes. Le Parlement et le Conseil fédéral ont défini des exigences légales spécifiques que les banques d'importance systémique doivent respecter. En outre, le législateur a adapté plusieurs dispositions en matière d'assainissement. En complément, la FINMA a édicté une ordonnance sur l'insolvabilité bancaire (ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire [OIB-FINMA]), qui concrétise aussi les dispositions légales révisées relatives au droit de l'assainissement.

Avec ses exigences particulières à l'égard des banques d'importance systémique, l'approche suisse vise à renforcer leur capacité de résistance et à prendre des mesures préparatoires appropriées pour un assainissement ou une liquidation et ce, déjà en temps normal. S'agissant des deux grandes banques organisées sous forme de groupes internationaux, il s'agit en outre de s'assurer que leurs fonctions d'importance systémique pourront être poursuivies sans interruption, même en cas de liquidation de certaines sociétés du groupe.

Exigences en matière de fonds propres

Les banques d'importance systémique doivent disposer de plus de capital que les banques qui ne sont pas d'importance systémique, et ce, pour couvrir les pertes résultant de l'activité courante (capital *going concern*). Parallèlement, ces banques doivent détenir des fonds supplémentaires absorbant les pertes (capital *gone concern*). Ces derniers permettent d'absorber des pertes plus importantes en cas de crise et peuvent être transformés en fonds propres grâce au *bail-in* dans le cadre d'un assainissement. Ensemble, les exigences

going concern et *gone concern* définissent l'ensemble des fonds destinés à absorber les pertes (*total loss absorbing capacity* [TLAC]).

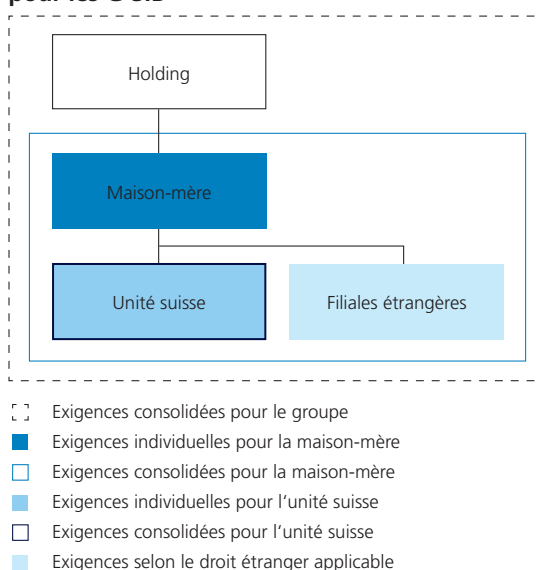
En Suisse, il existe deux types d'exigences en matière de capital conformément aux standards internationaux : les exigences pondérées (part RWA) sont calculées sous forme de pourcentage des positions actives pondérées en fonction du risque (*risk weighted assets* [RWA]). Des exigences s'appliquent parallèlement au ratio de fonds propres non pondéré (*leverage ratio* [LR]), qui est calculé sous forme de pourcentage de l'engagement total. L'exigence de ratio de levier (*leverage ratio*) sert ici de filet de sécurité garantissant que toutes les positions, indépendamment du risque modélisé, sont couvertes par un minimum de fonds propres et de fonds supplémentaires absorbant les pertes.

La BNS a décidé que les deux grandes banques suisses actives au plan international que sont Credit Suisse et UBS étaient des groupes financiers d'importance systémique. Selon l'ordonnance sur les fonds propres, les deux grandes banques doivent remplir diverses exigences à différents niveaux de leur structure de groupe et notamment :

1. des exigences pour les sociétés du groupe au sein desquelles sont délocalisées les fonctions d'importance systémique suisses (UBS Switzerland AG et Credit Suisse (Suisse) SA), ci-après les « unités suisses » ;
2. des exigences au niveau de l'établissement individuel ainsi qu'au niveau consolidé pour les maisons-mères (UBS SA et Credit Suisse AG) ; et
3. des exigences pour le groupe consolidé dans son ensemble.

À la ZKB s'appliquent des exigences consolidées pour le groupe et de manière individuelle pour la

Niveaux des exigences en matière de capital pour les G-SIB



maison-mère. À Raiffeisen, les exigences s'appliquent de manière consolidée pour le groupe ainsi que pour la société coopérative Raiffeisen Suisse en tant qu'organisation centrale de la fédération des coopératives. En revanche, pour PostFinance, seules les exigences posées à la maison-mère sont pertinentes, car celle-ci ne présente aucune société de groupe pertinente pour une consolidation.

Montant du capital

Les **exigences de fonds propres going concern** pour toutes les banques d'importance systémique sont constituées des trois éléments suivants :

- exigences de base de 12,86 % pour la part RWA et de 4,5 % pour le *leverage ratio* ;
- suppléments liés à la part de marché dans les opérations de crédit et de dépôt en Suisse et à la taille de la banque correspondant à son engagement total ; et
- volants anticycliques (applicables à toutes les banques).

Fin 2019, les suppléments s'élèvent à 1,44 % pour la part RWA et 0,5 % pour le *leverage ratio* pour Credit Suisse et 1,08 % pour la part RWA et 0,375 % pour le *leverage ratio* pour UBS. Pour Raiffeisen, ils représentent 0,36 % pour la part RWA et 0,125 % pour le *leverage ratio*. Aucun supplément n'est requis pour la ZKB et PostFinance. Le montant du volant anticyclique applicable fin 2019 dépend du volume des positions de crédit de chaque banque. Dans tous ces établissements, il représente cependant une part plutôt faible à l'aune de l'ensemble des exigences *going concern*.

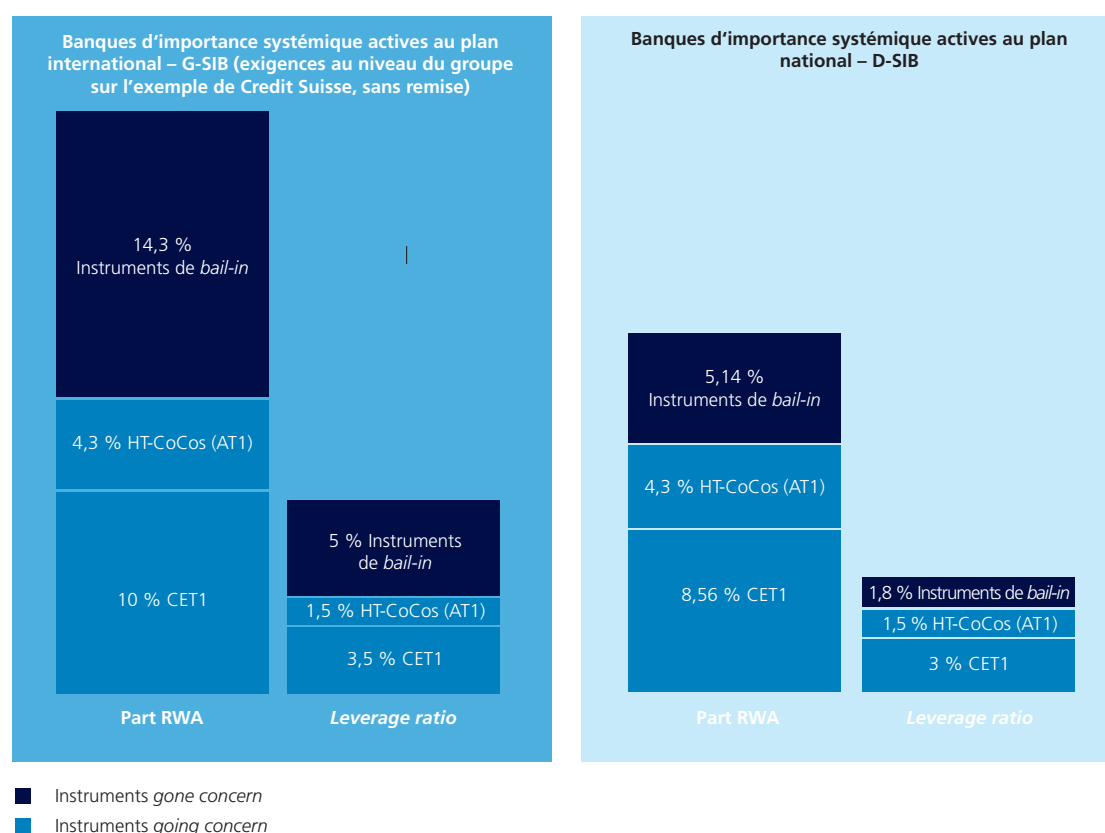
Les exigences concernant les **fonds gone concern** pour les banques d'importance systémique actives au plan national représentent au minimum 40 % de leurs exigences de fonds propres *going concern*. En revanche, les unités suisses des deux grandes banques actives au plan international doivent détenir des fonds *gone concern* à hauteur de 62 % de leurs exigences *going concern*. Les exigences *gone concern* pour le groupe consolidé des grandes banques représentent 100 % de leurs exigences de fonds propres *going concern* moins les remises consenties par la FINMA pour les améliorations de la *resolvability* au-delà des exigences légales.

Les exigences *gone concern* pour les maisons-mères des grandes banques au niveau de l'établissement individuel résultent de la somme des éléments suivants :

- les fonds supplémentaires absorbant les pertes transférés aux filiales de la maison-mère ;
- l'exigence totale de fonds propres pour les risques de la maison-mère en tant qu'établissement individuel vis-à-vis des tiers, moins la remise mentionnée ; et
- 30 % de l'exigence *gone concern* applicable de manière consolidée à la maison-mère.

Les 30 % que la maison-mère doit détenir en référence aux exigences *gone concern* applicables de manière

Exigences en matière de fonds propres selon l'ordonnance sur les fonds propres



consolidée représentent un volant qui doit notamment permettre de recapitaliser les filiales de manière flexible.

Qualité du capital

Les exigences *going concern* peuvent être satisfaites à hauteur d'au plus 4,3 % pour la part RWA et de 1,5 % pour le *leverage ratio* avec des fonds propres de base supplémentaires (*additional tier 1 capital* [AT1]). Il s'agit d'instruments de dette à durée indéterminée qui sont amortis conformément au contrat ou qui sont transformés en fonds propres de base durs (*common equity tier 1* [CET1]), lorsque les fonds propres de base durs de la banque passent en dessous de 7 % pour

la part RWA. Ces instruments sont généralement désignés comme capital convertible à seuil de déclenchement élevé (*high-trigger contingent convertible/write-off bonds* [HT-CoCos]). Ils absorbent en principe les pertes avant même le *bail-in*. Le reste des exigences *going concern* doit être satisfait avec des fonds propres de base durs. Il s'agit ici de fonds propres destinés à absorber les pertes de la meilleure qualité qui se composent des réserves et du capital reporté.

En revanche, les exigences *gone concern* doivent en principe être satisfaites avec des *bail-in bonds*. Il s'agit d'instruments de dette qui peuvent être convertis en fonds propres de la banque, dans le cadre d'une pro-

cédure d'assainissement. Les *bail-in bonds* ne peuvent être pris en compte que s'ils remplissent certains critères. En particulier, ils doivent en principe être émis par la holding du groupe, être soumis au droit et au for juridique suisses et ne doivent être ni imputables ni adossés à des sûretés. De plus, leurs conditions doivent comprendre une clause inconditionnelle et irrévocable selon laquelle les créanciers obligataires acceptent une éventuelle conversion ou réduction de créance (*bail-in*) ordonnée par l'autorité de surveillance. Par ailleurs, les banques d'importance systémique ne peuvent pas détenir pour leur propre compte des *bail-in bonds* d'autres banques suisses ou étrangères d'importance systémique, ce qui doit permettre d'éviter un risque de contagion. Finalement, les *bail-in bonds* ne peuvent pas être vendus en petites dénominations, ce qui limite l'achat par de petits investisseurs de ces titres risqués. Les banques sont toutefois libres de satisfaire une partie ou la totalité des exigences *gone concern* avec des instruments CET1 ou AT1. Des fonds propres d'une telle qualité sont pris en compte avec un facteur de 1,5 de leur volume au titre de fonds *gone concern*.

Exigences en matière de liquidité

Les banques d'importance systémique doivent être en mesure de répondre à leurs obligations de paiement, même dans des situations extraordinaires. En plus des exigences applicables à toutes les banques, elles devraient, selon les normes internationales, satisfaire à des exigences accrues en matière de liquidité. Cependant, les actuelles exigences en matière de liquidité ne garantissent pas de dotation en liquidité plus importante pour les banques d'importance systémique que pour les banques qui ne sont pas d'importance systémique et il est vraisemblable qu'elles ne suffiraient pas à couvrir le besoin en liquidité engendré par une *resolution*. Actuellement, il n'y a pas de filet de sécurité étatique explicite en matière de soutien à la liquidité. Le Conseil fédéral a annoncé en juillet 2019 qu'il contrôlerait les exigences en matière de liquidité pour les banques d'importance systémique.

Répartition des risques

À l'instar des autres banques, les banques d'importance systémique doivent limiter leurs gros risques. Le plafond général pour de telles positions se situe en principe à 25 % des fonds propres de base. Les exigences particulières concernant les banques d'importance systémique résident dans le fait qu'elles doivent limiter leur gros risque vis-à-vis des autres banques suisses d'importance systémique et des G-SIB à 15 % de leur fonds propres de base.

Plans d'urgence, de *recovery* et de *resolution*

Dans le plan d'urgence, les banques d'importance systémique doivent démontrer que leurs fonctions d'importance systémique peuvent être poursuivies en Suisse sans interruption, indépendamment des autres parties de la banque, en cas de menace d'insolvabilité. En ce sens, le plan d'urgence se focalise sur l'activité suisse des banques, contrairement au plan global de *recovery* et de *resolution*. Pour les banques d'importance systémique actives au plan national, cela signifie que la stratégie de *resolution* est complètement réglée dans leur plan d'urgence. Pour les grandes banques actives au plan international, le plan d'urgence couvre leur activité suisse.

En plus du plan d'urgence, les banques d'importance systémique doivent élaborer un plan de *recovery* (plan de stabilisation). Dans le plan de *recovery*, la banque doit présenter les mesures grâce auxquelles elle peut se stabiliser durablement elle-même en cas de crise, de manière à être en mesure de poursuivre son activité commerciale sans *resolution*. La FINMA élabore en outre un plan de *resolution* (plan de liquidation) pour les banques d'importance systémique. Le plan de *resolution* décrit comment la FINMA réalisera un assainissement ou une liquidation qu'elle a ordonnée, au cas où une banque ne pourrait pas se stabiliser elle-même.

Plans de *recovery*, d'urgence et de *resolution*

Le plan de *recovery* (plan de stabilisation)

Chaque année, les banques d'importance systémique doivent remettre un plan de *recovery* à la FINMA. La banque y présente les mesures grâce auxquelles elle peut se stabiliser et poursuivre son activité commerciale sans intervention de l'État, en cas de crise. Le plan de *recovery* concerne donc la période antérieure à une éventuelle intervention de la FINMA dans le cadre d'une *resolution*. Le plan de *recovery* est soumis à l'approbation de la FINMA. Toutes les banques d'importance systémique doivent remettre un plan de *recovery* à la FINMA. Au terme de son examen, la FINMA a conclu que ces plans remplissaient les exigences légales et les a donc approuvés. Les infrastructures des marchés financiers aussi doivent chacune faire parvenir à la FINMA un plan de *recovery*. En raison des exigences élevées à mettre en œuvre dans le cadre de ces plans, des améliorations doivent encore y être apportées pour qu'ils puissent être approuvés.

Le plan d'urgence

Au travers du plan d'urgence, les banques d'importance systémique doivent apporter la preuve que leurs fonctions d'importance systémique pourront être maintenues en cas de crise. Seules les fonctions importantes pour l'économie suisse sont qualifiées de fonctions d'importance systémique. Une perspective nationale est donc adoptée lors de l'élaboration du plan d'urgence. Parallèlement au plan d'urgence doivent cependant être aussi élaborés pour les banques d'importance systémique un plan de *recovery* du côté des banques et un plan de *resolution* de la part de la FINMA. Contrairement au plan d'urgence, ils couvrent un établissement financier dans sa globalité. Pour les deux grandes banques actives au plan international, cela signifie que leur plan d'urgence ne concerne que l'unité suisse du groupe en tant que responsable des fonctions d'importance systémique en Suisse, alors que les plans de *recovery* et de *resolution* sont élaborés pour l'ensemble du groupe.

La FINMA examine les mesures du [plan d'urgence](#) dans la perspective de leur efficacité en cas de risque d'insolvabilité de la banque. Le résultat de cet examen est présenté ci-après.

Le plan de *resolution* (plan de liquidation)

Dans le plan de *resolution*, la FINMA présente comment l'assainissement ou la liquidation de la banque d'importance systémique qu'elle a ordonné peut être réalisé. Le plan de *resolution* pour les banques d'importance systémique en Suisse se concentre sur une poursuite au moins partielle des opérations bancaires. Un assainissement ne doit pas nécessairement concerner toute la banque. Une banque peut au contraire être entièrement assainie par la vente ou la mise à l'arrêt ordonnée de certaines unités et domaines d'activité.

La FINMA élabore le plan de *resolution* sur la base des informations remises par la banque concernée. Elle se fonde en particulier sur les informations du plan d'urgence suisse ainsi que sur les plans d'urgence locaux des éventuelles filiales. Les conditions de la restructuration ou de la liquidation ordonnée des établissements financiers actifs au plan international sont ainsi réunies, tout en évitant la défaillance de fonctions d'importance systémique.

Projets de réglementation en cours

La loi sur les banques fait actuellement l'objet d'une révision partielle afin que certaines réglementations essentielles à la mise en œuvre d'une *resolution* soient désormais inscrites dans la loi sur les banques plutôt que dans l'ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire, pour des raisons de sécurité juridique. Sont notamment considérées comme essentielles les réglementations relatives à la réalisation du *bail-in*. Ainsi,

les dispositions qui indiquent que le capital social et certains fonds étrangers doivent être amortis avant la mise en œuvre d'un *bail-in* et dans quel ordre les créanciers doivent accepter une conversion de leurs créances doivent notamment être réglées à l'avenir dans la loi sur les banques. Une consultation relative à cette révision partielle a été organisée à mi-2019.

Cadre réglementaire TBTF pour les banques

Dispositions préventives		Dispositions réactives	
Principes		Intervention de la FINMA	
Art. 7 à 10a LB		Art. 25 LB	
Exigences en matière de fonds propres	Remises	Mesures de protection	
Art. 9 LB Art. 124 à 133 OFR	Art. 10 LB Art. 65 et 66 OB Art. 133 OFR	Art. 26 LB	
Liquidité		Procédure d'assainissement	<i>Bail-in</i>
Art. 9 LB Art. 19 à 29 OLiq		Art. 28 à 32 LB Art. 40 à 46 OIB-FINMA.	Art. 31 LB Art. 47 à 50 OIB-FINMA.
Plans d'urgence, de <i>recovery</i> et de <i>resolution</i>		Liquidation de la faillite	
Art. 9 et 10 LB Art. 60 à 64 OB		Art. 33 à 37g LB	
		Garantie des dépôts	
		Art. 37h à 37k LB	

LB : loi sur les banques

OFR : ordonnance sur les fonds propres

OLiq : ordonnance sur les liquidités

OIB-FINMA : ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire

Le rôle de la FINMA ne se limite pas à l'autorisation et à la surveillance des banques. En cas de crise, elle est aussi responsable de leur *resolution*, autrement dit de leur assainissement ou de leur liquidation. Une intervention de la FINMA est nécessaire quand une banque ne parvient pas à se stabiliser seule. Selon qu'il existe des chances réelles de mener à bien l'assainissement ou pas, la FINMA engage une procédure d'assainissement ou ouvre une procédure de faillite.

Missions de la FINMA

Au-delà de sa mission d'autorité d'autorisation et de surveillance, la FINMA est également compétente pour la *resolution* des banques. La FINMA est également l'autorité de *resolution* des holdings de groupes bancaires ainsi que des sociétés du groupe qui remplissent des fonctions essentielles, même si elles ne se livrent pas elles-mêmes à une activité bancaire typique. Lorsque les exigences financières minimales (capital ou liquidité) ne sont pas respectées, la FINMA est chargée, en tant qu'autorité de *resolution*, de la liquidation de ces établissements ou de leur assainissement dans le cadre d'une procédure d'assainissement formelle. Le présent rapport se concentre sur le rôle de la FINMA en tant qu'autorité de *resolution* des banques d'importance systémique.

On qualifie de *resolution* l'intervention d'une autorité lorsqu'une banque risque de se trouver en situation d'insolvabilité, et ce, dans le but de l'assainir ou de la liquider de manière ordonnée. La *resolution* dans le contexte des banques d'importance systémique s'intéresse en priorité à la problématique *too big to fail* et a pour but d'en éliminer ou d'en réduire les conséquences négatives pour l'économie nationale et le système financier. La *resolution* ne signifie toutefois pas que le retrait du marché des banques par la voie de la faillite est impossible. La mission de la FINMA en tant qu'autorité de surveillance et de *resolution* ne consiste donc pas à préserver les établissements de la faillite. Les entreprises doivent pouvoir sortir du marché sans que cela ne menace la stabilité du système financier. De la même manière, le but de l'assainissement d'une banque ne consiste pas non plus nécessairement dans le maintien de l'établissement dans sa forme actuelle. Souvent, l'assainissement s'accompagne d'une restructuration, par exemple la modification du modèle d'affaires, de la structure d'organisation et de l'actionnariat.

Phase de *recovery* (phase de stabilisation)

Une crise peut être définie comme un événement qui déstabilise une banque et peut entraîner son assainissement ou sa liquidation. Un tel événement peut concerner une seule banque (par ex. dans le cas d'une perte dans ses activités de négoce) ou le secteur bancaire dans son ensemble (par ex. dans le cas d'une crise du marché immobilier). Si la banque traverse une crise, il faut déterminer avant toute *resolution* éventuelle, si le problème peut être réglé par voie civile, par ex. grâce à la vente complète ou partielle de la banque ou grâce à la mise à disposition de fonds supplémentaires par les actionnaires et les créanciers obligataires. La période durant laquelle la banque traverse les prémices d'une crise, mais tente de se stabiliser par ses propres moyens sans intervention étatique est qualifiée de phase de *recovery*.

La phase de *recovery* débute formellement dès que la banque active son plan de *recovery*. Ceci se produit lorsque certains indicateurs définis au préalable (essentiellement de nature financière, mais aussi opérationnelle) sont atteints et lorsque la banque en conclut qu'elle traverse une situation de crise qu'elle ne pourrait surmonter qu'en prenant des mesures extraordinaires. L'activation du plan de *recovery* vise à permettre à la banque de se stabiliser par ses propres moyens, c'est-à-dire sans intervention étatique. Sa marge de manœuvre est alors principalement déterminée par les réserves de capital et de liquidités encore disponibles à cette date. Plus il reste de ressources, plus il y a de temps pour la phase de *recovery*.

Dans son plan de *recovery*, la banque doit identifier des mesures sur la base de scénarios de crise et en préparer la mise en place. En cas de crise, la banque peut recourir à ces mesures. Celles-ci visent principalement à renforcer son capital et à garantir ses liquidités :

- Mesures visant à renforcer le capital : on entend par là les mesures qui ont un effet positif sur la situation de la banque en matière de capital. Sont notamment envisageables une augmentation de capital, l'émission d'instruments de dette subordonnée ou la renonciation au versement des dividendes. La vente de certaines unités d'affaires ou la vente de la banque dans son ensemble sont également concevables.
- Mesures visant à garantir les liquidités : on entend par là les mesures qui garantissent la faculté de la banque à payer ses créances à court terme, même en cas de crise. Elles peuvent par exemple consister en la levée de fonds étrangers sur le marché des capitaux, en l'émission de lettres de gage ou en la réduction de domaines d'activités mobilisant d'importantes liquidités.

Pendant la phase de *recovery*, la FINMA suit très étroitement la banque et veille à ce qu'elle prenne les mesures propres à régler rapidement et durablement les problèmes à l'origine de la crise. Dans ce cadre, elle peut intensifier sa surveillance, exiger des informations supplémentaires ou mandater une partie tierce. Dès la phase de *recovery*, la FINMA planifiera une éventuelle *resolution* pour le cas où la stabilisation échoue. Elle aura constamment à l'esprit le risque d'insolvabilité et contrôlera le caractère exécutable de sa stratégie de *resolution* de manière à pouvoir prendre, sans perdre de temps, les mesures nécessaires lorsque le risque d'insolvabilité se matérialise.

Déclencheur d'une *resolution*

La FINMA intervient dès qu'une banque se trouve face à un danger concret d'insolvabilité. C'est par exemple le cas lorsqu'elle a des craintes fondées que la banque soit surendettée, qu'elle connaisse des problèmes graves de liquidité ou qu'elle enfreigne les dispositions sur les fonds propres. La FINMA doit évaluer la situation de manière prévisionnelle, à l'aide de critères quantitatifs et qualitatifs.

Le législateur a donné mandat à la FINMA pour qu'elle prévienne une évolution négative et qu'elle intervienne avant que les déposants et les autres créanciers ne subissent, dans le cadre d'une insolvabilité, un préjudice qui pourrait être évité. Il appartient toutefois en priorité à la direction et aux actionnaires de la banque de prévenir l'insolvabilité par leurs propres moyens et sans intervention de l'État. La première intervention étatique prend la forme de mesures dites de protection. Celles-ci sont de nature préventive et visent à écarter tout danger immédiat pour les créanciers. Ainsi, il est par exemple possible d'interdire à la banque d'effectuer des versements pendant un certain délai. Cela permet de la protéger contre un retrait massif de dépôts en cas de *bank run*. Parallèlement, les mesures de protection peuvent également servir à préparer un assainissement consécutif ou la faillite de la banque.

Une autre condition est requise pour procéder à un assainissement, en plus du risque d'insolvabilité. Un assainissement ne peut être ordonné que s'il existe

Procédure d'assainissement

des chances réelles de mener à bien l'assainissement et de poursuivre certaines prestations de la banque. De plus, la FINMA ne peut procéder à l'assainissement que s'il améliore vraisemblablement la situation des créanciers par rapport à la faillite immédiate de la banque (principe de NCWO – *no creditor worse-off than in liquidation*, cf. ci-après). La faillite bancaire doit en revanche être ordonnée lorsqu'il n'y a aucune chance d'assainissement ou que celui-ci a échoué.

La FINMA dispose d'une marge d'appréciation dans le cadre légal pour choisir entre faillite et assainissement de la banque. Elle tiendra également compte du fait que la banque concernée est un établissement d'importance systémique. Dans le cas des banques d'importance systémique, il ne faut pas tenir compte uniquement des intérêts des déposants et des actionnaires, mais aussi d'intérêts supérieurs – ainsi en particulier celui de la stabilité financière. La possibilité de poursuivre les fonctions d'importance systémique est le principal moteur d'une intervention des autorités auprès des banques d'importance systémique. La procédure d'assainissement est en principe la plus à même de le garantir. C'est la raison pour laquelle l'assainissement est l'instrument principal dans le cas des banques d'importance systémique.

La procédure d'assainissement du droit bancaire a pour but de stabiliser les banques qui ne peuvent pas éviter une insolvabilité par leurs propres moyens grâce à l'intervention de l'État (mais sans que celui-ci ne leur apporte d'aide sous forme de capitaux ou de solvabilité) et donc de prévenir une faillite immédiate des banques. L'ouverture d'une procédure d'assainissement dépend du risque d'insolvabilité ainsi que des chances de réussite d'un assainissement ou du moins de poursuite de certaines prestations bancaires. La FINMA est compétente pour ouvrir une procédure d'assainissement, sachant qu'elle peut mandater un délégué à l'assainissement pour la préparation et la mise en œuvre de la procédure.

La procédure d'assainissement débute par une décision d'ouverture de la FINMA qui est communiquée au public. Le plan d'assainissement définit les éléments de base de la procédure ainsi que les mesures à mettre en œuvre. Le plan d'assainissement peut prévoir différentes mesures en fonction de la banque. Le *bail-in* des créances au niveau de la holding du groupe est une des mesures les plus importantes à considérer lors de l'assainissement des grandes banques suisses. Dans ce cadre, les créanciers de *bail-in bonds* supportent les pertes et deviennent actionnaires en convertissant leurs créances en fonds propres de la banque (*bail-in*), contrairement au *bail-out*, où l'État, et donc en dernier ressort le contribuable, prend en charge les frais de l'assainissement.

Le *bail-in*

Objectif : le but d'un *bail-in* est de permettre la recapitalisation d'une banque pour qu'elle satisfasse à nouveau aux dispositions en matière de fonds propres. La recapitalisation passe par la participation forcée des créanciers. Leurs créances sont transformées en fonds propres de la banque dans le cadre du *bail-in*. Conformément à la stratégie primaire de *resolution* de la FINMA (cf. ci-après), les *bail-in bonds* émis par la holding du groupe des G-SIB sont convertis en fonds propres. Les créanciers des autres unités du groupe, notamment des maisons-mères et de leurs filiales, ne sont pas concernés.

Procédure : la FINMA peut ordonner un *bail-in* dans le cadre d'une procédure d'assainissement. Avant le *bail-in*, la totalité du capital-actions de la banque doit être intégralement dépréciée. Les actionnaires actuels sont ainsi dépossédés de leur propriété de la banque. Les créances sont ensuite converties en fonds propres de la banque et de nouvelles actions sont ainsi créées. Si un créancier a par exemple acheté un instrument de dette émis par la banque, le *bail-in* lui fait perdre son droit au remboursement de la valeur nominale convenue à la fin de la durée de vie de l'instrument. En contrepartie de cette perte, les créanciers reçoivent une part correspondant des actions nouvellement créées et deviennent donc propriétaires de la banque assainie.

Hiérarchie des créanciers : le *bail-in* suit des règles claires, notamment en ce qui concerne l'ordre dans lequel les créances sont converties. En premier lieu, le capital-actions de la banque est réduit à zéro. Les créances subordonnées sont ensuite converties, puis les créances sénior et pour finir les dépôts non privilégiés (c'est-à-dire les dépôts supérieurs à 100 000 francs suisses). Les créances privilégiées – notamment les dépôts jusqu'à 100 000 francs suisses – ainsi que les créances garanties et compensables sont exclues du *bail-in*.

Mise en œuvre : après une phase intense de préparation, le *bail-in* débute par une communication ad hoc de la banque concernée avant l'ouverture du négoce et la notification aux créanciers des instruments de dette concernés. Sur demande de la banque, la bourse SIX (où sont cotées les actions des grandes banques) va suspendre la cotation des actions à déprécier et des instruments de dette à convertir dans le cadre du *bail-in*. Les actions nouvellement créées dans le cadre du *bail-in* seront inscrites en tant que droits-valeurs au registre principal de la SIX SIS SA. Le négoce de ces nouvelles actions pourra vraisemblablement débiter au plus tôt trois jours après la mise en œuvre du *bail-in*. Il faut tenir compte du fait que la mise en œuvre du *bail-in* auprès de bourses étrangères, où les nouvelles actions devront également être enregistrées, pourrait prendre plus de temps. Durant les premiers mois suivant le *bail-in*, les droits de participation des nouveaux actionnaires peuvent être restreints pour assurer la mise en œuvre des mesures d'assainissement. De plus, la FINMA peut soumettre les personnes qui détiennent une participation matérielle dans la banque à l'issue du *bail-in* à un contrôle d'aptitude.

En dehors du *bail-in*, la loi évoque aussi explicitement la possibilité d'un transfert partiel ou complet des actifs et passifs à une banque acheteuse. L'acheteur peut être un établissement reconnu ou une banque spécialement créée à cet effet (banque relais). L'objectif de cette mesure consiste à poursuivre les prestations pertinentes par le biais de l'établissement acheteur.

De nombreux contrats usuels dans le secteur bancaire prévoient des clauses de droits de résiliation ou une résiliation automatique des relations contractuelles en cas d'intervention des pouvoirs publics. L'ouverture de la procédure d'assainissement peut avoir pour conséquence que des contreparties de la banque concernée mettent un terme à leurs relations contractuelles. Ceci peut considérablement compliquer la réussite de l'assainissement de la banque. Pour remédier à ce danger, la FINMA peut ordonner une suspension du droit de résiliation des contrats. Cette suspension s'applique pendant deux

jours ouvrables au maximum. Les droits de résiliation contractuels qui découlent des mesures ordonnées durant cette période peuvent être exercés au plus tôt à l'issue du délai. L'exercice est totalement exclu si la banque satisfait de nouveau aux conditions d'autorisation à l'expiration de la suspension.

Une procédure d'assainissement peut affecter les droits des créanciers. Afin de les protéger de potentielles interventions inappropriées, certaines conditions sont requises pour la mise en œuvre d'une procédure d'assainissement. Le principe de « *no creditor worse off* (NCWO) » constitue l'un des principaux mécanismes de protection. Il s'agit d'un principe internationalement reconnu de l'assainissement. Ainsi, un assainissement ne peut être réalisé que s'il ne désavantage pas plus l'ensemble des créanciers que ne le ferait une faillite.

Le principe de NCWO

Réalisation : le principe de NCWO (« *no creditor worse-off than in liquidation* ») internationalement reconnu a été mis en œuvre en Suisse en ce sens qu'un assainissement ne peut être réalisé que si tous les créanciers sont ainsi vraisemblablement mieux lotis qu'ils ne le seraient en cas d'ouverture immédiate de la faillite. Pour s'en assurer, la FINMA doit procéder à une analyse avant d'approuver le plan d'assainissement. Si elle veut par exemple ordonner un *bail-in*, elle doit déterminer approximativement la valeur des actions nouvellement créées à attribuer aux créanciers. Elle doit ensuite comparer cette valeur (majorée d'une créance résiduelle éventuelle des créanciers qui ne serait pas concernée par le *bail-in*) au dividende d'une faillite hypothétique. Ce n'est que si la première de ces deux valeurs est supérieure à la seconde que le plan d'assainissement peut être approuvé.

Évaluation : tant la valeur des actions nouvellement créées au moyen du *bail-in* que le dividende de faillite que les créanciers recevraient en cas d'ouverture immédiate de la faillite bancaire ne peuvent être déterminés avec une certitude absolue. La FINMA évalue ces valeurs avec l'aide de la banque et de mandataires externes, en tenant compte des informations disponibles à la date en question.

Dès l'approbation du plan d'assainissement, les mesures qui y figurent déploient pleinement leurs effets juridiques. Lorsqu'un *bail-in* est par exemple ordonné, le bilan de la banque est modifié dès l'approbation du plan. Cela est essentiel, car un assainissement doit généralement être réalisé avec célérité. En ce sens, il suffit d'un week-end pour réaliser un *bail-in*. L'approbation du plan d'assainissement est idéalement réalisée et rendue public au début du week-end après la clôture de la bourse. L'annonce de la mesure après la clôture de la bourse vise à empêcher les réactions précipitées du marché. Les effets juridiques du *bail-in*, notamment la réduction du capital social et la conversion des créances en fonds propres, prennent effet dès l'approbation du plan d'assainissement. D'autres mesures accompagnant le *bail-in*, par exemple la cessation de certains domaines d'activité, doivent en revanche être concrétisées au cours des jours et semaines suivants.

La stratégie primaire de *resolution* pour les grandes banques suisses

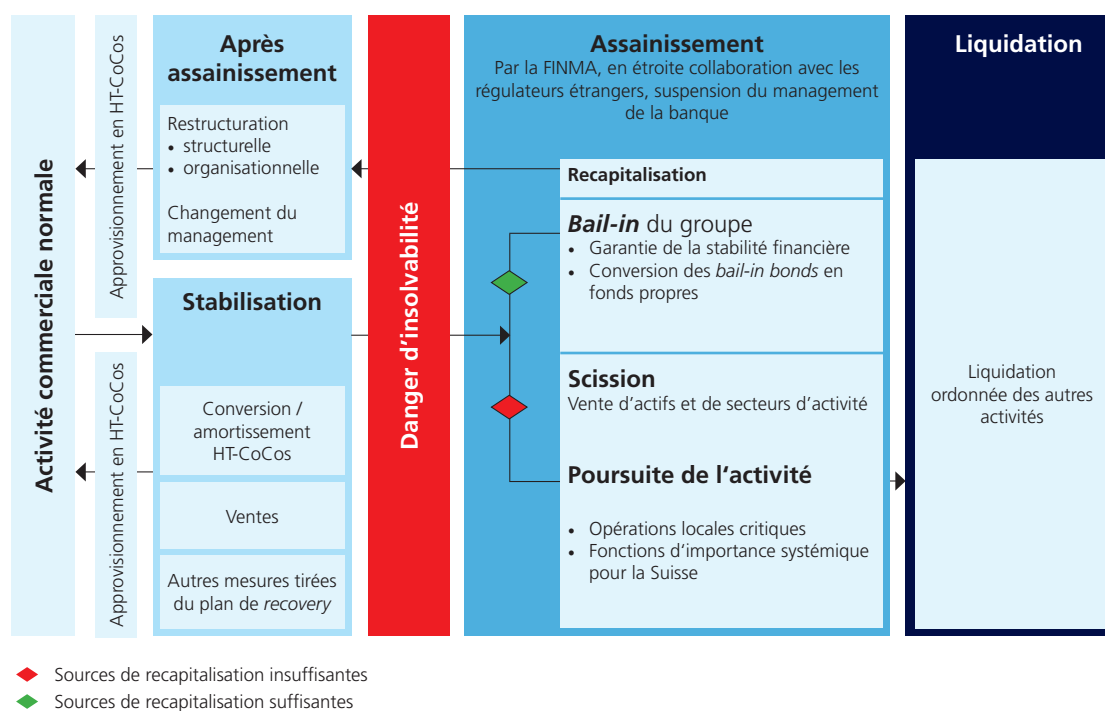
La stratégie primaire de *resolution* de la FINMA pour une grande banque suisse active au plan international consiste en son assainissement avec un «*single point of entry*» (SPoE) *bail-in*. À cet effet, la FINMA intervient au niveau de la plus haute unité du groupe, à savoir la holding du groupe. Les deux grandes banques suisses ont une telle holding dans leur structure de groupe (Credit Suisse Group SA et UBS Group SA). Pour ces grandes banques actives au plan international, l'approche SPoE a l'avantage-clé que seule l'autorité de *resolution* nationale met en œuvre une procédure d'assainissement. Elle seule a un accès prudentiel direct à la holding du groupe. Cette approche vise à éviter que différentes autorités de surveillance et de *resolution* de différents systèmes juridiques ouvrent simultanément des procédures sur différentes sociétés du groupe de la banque. Ceci déboucherait en effet sur des situations complexes et difficilement gérables.

À l'issue d'un *bail-in*, les créances sont converties en capital-actions de la banque, permettant ainsi de restaurer la base de fonds propres de la banque. Un *bail-in* ne peut réussir que s'il existe suffisamment de créances convertibles pour relever les fonds propres de la banque au niveau requis. Dans cet objectif, les banques d'importance systémique doivent détenir des fonds *gone concern*. Ceux-ci constituent des engagements de la banque et prennent généralement la forme d'instruments de dette spécifiques, qualifiés de *bail-in bonds*. Les *bail-in bonds* doivent répondre à certaines exigences. Ils doivent notamment comporter une clause par laquelle l'acheteur donne son accord à une transformation éventuelle de l'instrument en fonds propres en cas de crise. Cette clause garantit l'applicabilité juridique d'une conversion de ces *bail-in bonds* en fonds propres de la banque.

Bien que les filiales opérationnelles ne soient pas directement concernées par la procédure d'assainissement, l'approche SPoE garantit la possibilité d'absorber les pertes générées dans ces entités du groupe. Le groupe bancaire se recapitalise alors par le biais de mécanismes internes au groupe. La holding du groupe transfère les fonds levés grâce à l'émission de *bail-in bonds* aux filiales opérationnelles au moyen de prêts internes. Lorsqu'une telle filiale subit des pertes excessives, la holding du groupe renonce au remboursement des prêts internes.

Après l'exécution d'un *bail-in* dans une grande banque, il faut compter avec des restructurations globales décrites dans le plan d'assainissement soumis à approbation de la FINMA. Alors que le *bail-in* garantit la recapitalisation, la restructuration permet d'adapter le modèle d'affaires à la nouvelle situation.

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



La stratégie primaire de *resolution* pour les banques d'importance systémique actives au plan national

22

La FINMA en tant qu'autorité de *resolution*
FINMA | Rapport sur la *resolution* 2020

Les banques d'importance systémique actives au plan national se distinguent les unes des autres sur différents points. Ainsi, en premier lieu, elles se sont constituées sous différentes formes juridiques. La ZKB est une institution indépendante de droit cantonal, alors que le groupe Raiffeisen est une société coopérative et que PostFinance est une société anonyme propriété indirecte de la Confédération. Par conséquent, leurs stratégies primaires de *resolution* se distinguent les unes des autres, même si toutes ont comme objectif principal la recapitalisation de la banque.

Ces trois établissements doivent réunir des fonds *gone concern* pour pouvoir mettre en place leur stratégie primaire de *resolution*, lesquels fonds pourront être utilisés à des fins de recapitalisation en cas de crise. Au contraire des deux grandes banques, les banques actives au plan national envisagent de satisfaire à cette exigence au moins partiellement via des réserves de CET1 ou d'AT1 en cas de crise. Ces fonds *gone concern* absorbent les pertes si la stratégie de *resolution* doit être appliquée, et ce, sans qu'il ne soit nécessaire d'exécuter un *bail-in*.

Au contraire de Raiffeisen et de PostFinance, la ZKB, en cas de crise, en appellera en premier lieu à la garantie de l'État. Selon la législation relative à la banque cantonale, le canton de Zurich répond de tous les engagements non subordonnés de la banque si celle-ci ne peut les satisfaire par ses propres moyens. En cas de crise, ce sera donc avant tout le canton qui devrait mettre à disposition les fonds nécessaires à la recapitalisation de la banque. Dans le cadre du plan d'urgence a été calculé le montant que le canton devrait fournir pour recapitaliser la ZKB de manière adéquate en cas de crise. Pour que le plan d'urgence puisse être considéré comme exécutable, la ZKB doit au moins provisionner à l'avance la moitié de ces fonds. Cela signifie qu'elle doit réserver à cette fin des CET1 ou des AT1, donner au canton des *bail-in bonds* ou s'assurer que le canton lui mettra les fonds nécessaires à disposition à tout moment et à court terme sur la base d'un cadre de capital de dotation approuvé mais non encore totalement utilisé. L'autre moitié est considérée comme immédiatement disponible sur la base de la garantie du canton de Zurich.

Droits procéduraux

Les droits procéduraux des créanciers des banques d'importance systémique diffèrent de ceux des créanciers d'autres banques dans une procédure d'assainissement. Si le plan d'assainissement d'une banque d'importance non systémique affecte les droits des créanciers, la FINMA doit le leur présenter et leur fixer un délai durant lequel ils peuvent le refuser. Si les créanciers refusent le plan, la FINMA ordonne la faillite bancaire. Dans le cas des banques d'importance systémique, la FINMA approuve le plan d'assainissement sans auditionner préalablement les créanciers. Dans de tels cas, le droit de refus des créanciers est exclu afin de protéger la mise en œuvre de l'assainissement et la préservation de la stabilité financière qui en découle.

Les actionnaires mais aussi les créanciers peuvent s'opposer à l'approbation du plan d'assainissement au moyen d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral. Légalement, le recours contre l'approbation du plan d'assainissement n'a pas d'effet suspensif. Si le recours d'un créancier ou d'un actionnaire contre l'approbation du plan d'assainissement est approuvé, le tribunal peut uniquement lui accorder une indemnisation. La suppression ou l'annulation du plan d'assainissement est exclue, car très difficilement réalisable. En outre, cette réglementation garantit également que la confiance dans la banque assainie ne soit pas menacée par l'incertitude d'une contestation en justice des mesures mises en œuvre.

Coopération internationale

En ce qui concerne les deux grandes banques suisses actives au plan international que sont Credit Suisse et UBS, non seulement une coopération nationale entre les autorités, notamment la FINMA, la BNS en tant que prêteur en dernier ressort (*lender of last resort*) et le Département fédéral des finances, est impérativement requise, mais une collaboration étroite avec les autorités de surveillance et de *resolution* étrangères est également indispensable. Les deux grandes banques opèrent aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Europe et en Asie, par le biais de filiales et de succursales importantes. Selon l'approche SPoE, il n'y a cependant qu'une autorité, à savoir la FINMA comme autorité de *resolution* du pays d'origine, qui est compétente pour la mise en œuvre de la procédure d'assainissement. Afin d'éviter que l'assainissement de ces groupes bancaires ne soit mis en danger par l'action unilatérale d'une autorité étrangère, la FINMA et les autorités étrangères importantes des pays-hôtes doivent se concerter. Aussi la FINMA entretient-elle des contacts avec ces dernières dans le cadre de rencontres régulières.

Dans un contexte international, la planification de crise doit garantir que les mesures d'assainissement prises par la FINMA, notamment le *bail-in*, soient juridiquement réalisables. Pour cette raison, les *bail-in bonds* doivent satisfaire à certaines exigences. Ils doivent notamment être émis par la holding suisse du groupe de la banque d'importance systémique active au plan international, conformément au droit suisse et avec for juridique en Suisse. L'applicabilité internationale d'une suspension des droits de résiliation ordonnée par la FINMA est également garantie grâce à des mécanismes contractuels. Les banques ont été contraintes d'intégrer dans leurs contrats une clause selon laquelle le contractant reconnaît à l'avance une suspension du droit de résiliation du contrat éventuellement ordonnée par la FINMA.

Procédure de faillite et protection des déposants

Si l'assainissement est voué à l'échec, la FINMA retire l'autorisation d'exercer à la banque, ordonne la faillite et rend ces mesures publiques. Le but de la procédure de faillite bancaire consiste à satisfaire pareillement tous les créanciers en fonction de leur rang. Immédiatement après l'ouverture de la faillite, les dépôts privilégiés des clients bancaires sont payés jusqu'à concurrence du montant maximal de 100 000 francs suisses par créancier de la banque, au moyen des actifs liquides disponibles de l'établissement bancaire en situation de faillite. Si les actifs liquides ne suffisent pas à payer cette somme, la part excédentaire jusqu'à 100 000 francs suisses des dépôts privilégiés auprès de succursales suisses (dépôts garantis) est couverte autant que possible par la garantie des dépôts. Selon le droit actuellement en vigueur, au maximum six milliards de francs suisses sont à disposition à cette fin. Une somme restante éventuellement non couverte ainsi que les dépôts restants et autres créances sont finalement satisfaits en fonction de leur rang. Le dividende de faillite ne sera payé qu'une fois que tous les processus concernant la constatation de la masse des actifs et des passifs seront réglés et que tous les actifs de la banque en situation de faillite auront été liquidés. La procédure de faillite se termine par la radiation de la banque du registre du commerce.

La FINMA n'exécute généralement pas elle-même la procédure de faillite, mais fait appel à un liquidateur de la faillite en tant que mandataire. Celui-ci exécute la procédure sous la surveillance et la direction de la FINMA, comprenant notamment le paiement des dépôts garantis, la remise des actifs distraits, la liquidation du patrimoine de la banque, l'établissement de l'état de collocation, la conduite des litiges éventuels ainsi que le paiement des dividendes de faillite. La FINMA peut aussi convoquer une commission des créanciers, cette dernière possiblité étant un instrument particulièrement approprié pour d'une part soutenir l'administrateur de la faillite et d'autre part représenter les créanciers. La commission en tant qu'organe de surveillance défend les intérêts de l'ensemble des créanciers. Les votes au sein de cette commission s'effectuent par têtes. Le liquidateur informe les créanciers de la banque en situation de faillite sur l'état de la procédure, au moins une fois par an, par voie de circulaire.

La défaillance non ordonnée de banques d'importance systémique actives au plan international aurait de lourdes conséquences pour l'économie suisse. Elle pourrait même mettre en danger la stabilité financière internationale. Pour éviter une telle situation, les grandes banques suisses doivent prendre des mesures permettant de les assainir ou de les liquider de manière ordonnée en cas de crise.

Contexte

Par « *resolvability* », on entend la création des conditions nécessaires à l'assainissement ou à la liquidation d'une banque d'importance systémique en cas de crise, sans mise en danger de la stabilité financière. Il est de la responsabilité de la FINMA que les bases correspondantes soient posées dans les deux banques d'importance systémique mondiales (G-SIB) que sont UBS et Credit Suisse. Pour garantir la *resolvability*, les banques doivent notamment disposer de fonds propres et de liquidités suffisants. Au plan opérationnel, elles doivent par ailleurs être en mesure de préparer en temps utile certaines informations essentielles en cas de crise.

Les trois processus suivants sont appliqués pour le contrôle périodique de la *resolvability* :

- le *resolvability assessment process* (RAP) du CSF ;
- le processus de remise ; et
- l'opérationnalisation du *global resolution plan*.

Les G-SIB doivent démontrer qu'elles présentent un niveau de *resolvability* suffisamment élevé. La FINMA détermine, en partie en concertation avec d'autres autorités nationales et étrangères, quels dispositifs sont nécessaires à cet effet et dans quelle mesure ceux-ci doivent être mis en œuvre à titre préparatoire. La FINMA se fonde sur les processus précités pour contrôler et évaluer chaque année l'état de la *resolvability*.

Actuellement, les trois processus ne concernent que les G-SIB. Pour différentes raisons, les banques d'importance systémique qui agissent au plan national ne sont pas concernées. Ainsi, notamment le RAP en tant que norme internationale du CSF ne concerne que les G-SIB. Le processus de remise tient lui aussi compte uniquement des améliorations de la *resolvability* globale des G-SIB. Étant donné que les D-SIB agissent principalement en Suisse, elles n'ont donc pas accès au processus de remise. Les plans de *resolution* des D-SIB reposent essentiellement sur leurs plans d'urgence. On peut donc considérer que le degré de *resolvability* des D-SIB est largement identique au degré d'exécutabilité des plans d'urgence.

Le *resolvability* *assessment process* (RAP) du CSF

Conformément aux normes internationales définies par le CSF, les autorités nationales compétentes doivent évaluer chaque année la *resolvability* de leurs G-SIB. La FINMA doit réaliser ce « *resolvability assessment* » en concertation avec les principales autorités étrangères compétentes en matière de surveillance et de *resolution* des G-SIB. Elle partage avec ces autorités ses conclusions tirées du RAP et élabore une appréciation conjointe avec des recommandations éventuelles. La FINMA rend compte chaque année au président du CSF de l'état du rapport sur la *resolvability*. Les progrès réalisés durant la période sous revue ainsi que les obstacles restants sur la voie de la *resolvability* y sont présentés. Sur la base de ces rapports, le CSF élabore une vue d'ensemble de l'état général de la *resolvability* de l'ensemble des G-SIB.

Dans le cadre du processus RAP 2019, il a été constaté que les deux G-SIB ont amélioré leur *resolvability* par le biais de l'augmentation de leur capacité à assumer des pertes et satisfont ainsi déjà aux exigences internationales dans ce domaine. De plus, les deux banques ont constitué des sociétés de service aujourd'hui opérationnelles, dans lesquelles elles ont externalisé les services principaux qui étaient fournis antérieurement par les sociétés bancaires du groupe. L'objectif est de garantir que les services restent à disposition des sociétés du groupe également pour le cas où une société bancaire viendrait à défaillir. Enfin, de grands progrès ont été accomplis dans le domaine des activités transfrontières, les deux banques ayant mis en œuvre les prescriptions nationales et internationales concernant la reconnaissance contractuelle d'une suspension des droits de résiliation dans les contrats financiers.

Le système de remise

La législation suisse TBTF prévoit un système d'incitations selon lequel des allègements (qualifiés de remises) sont accordés aux deux grandes banques suisses sur les exigences à l'égard des fonds *gone concern* pour l'amélioration de leur *resolvability* globale. Ces remises ne sont accordées que sur les exigences à l'égard des fonds *gone concern* pour le groupe et les maisons-mères et n'ont aucun effet sur les exigences à l'égard des fonds *gone concern* des unités suisses (UBS Switzerland AG et Credit Suisse (Suisse) SA). Aucune remise n'est non plus accordée sur les exigences *going concern*. Depuis 2016, la FINMA évalue chaque année l'éligibilité des grandes banques à obtenir des remises sur la base des mesures qu'elles ont mises en œuvre. Seules les mesures qui vont au-delà des exigences minimales légales sont récompensées par une remise.

L'ordonnance sur les banques dresse une liste non exhaustive des mesures à prendre en compte dans le cadre du processus de remise :

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

Dans le cadre de son évaluation, la FINMA doit consulter la BNS. Elle peut en outre consulter des autorités étrangères de surveillance et de faillite. En règle générale, elle le fait dans le cadre des *crisis management groups* (CMG) d'UBS et de Credit Suisse, auxquels appartiennent les principaux régulateurs étrangers.

La remise maximale atteignable par les banques est plafonnée. Elle ne doit en effet pas conduire au non-respect des normes internationales ou menacer l'applicabilité du plan d'urgence. Ainsi, la remise ne doit pas conduire au non-respect de l'exigence minimale concernant les fonds *gone concern*. Ceux-ci représentent 3% dans le *leverage ratio* et 8,6 % pour la part RWA.

Les remises sont accordées pour des mesures d'amélioration qui sont en grande partie achevées durant une certaine période. L'accent a été mis ces dernières années sur les mesures structurelles mises en œuvre par Credit Suisse et UBS, notamment la constitution de sociétés holding (UBS), l'externalisation des fonctions d'importance systémique dans les unités suisses (Credit Suisse (Suisse) SA et UBS Switzerland AG), dont les dépendances financières au reste du groupe ont été réduites, ainsi que la création et l'exploitation de sociétés de services indépendantes de l'activité bancaire opérationnelle.

Les remises actuellement octroyées s'élèvent à 40 % du potentiel maximal de remise pour Credit Suisse et à 42,5 % pour UBS. Ces taux se rapportent au potentiel maximal de remise concernant les exigences posées en matière de fonds *gone concern* qui sont de 2 % pour le ratio d'endettement maximal et de 5,7 % pour la part RWA. La mesure de la remise par la FINMA repose sur cette échelle : une banque qui aurait par exemple mis en œuvre la moitié des améliorations éligibles pour une remise pour sa

resolvability globale bénéficierait d'une remise de 1 % dans le ratio d'endettement maximal. Suite à la dernière adaptation de l'ordonnance sur les fonds propres par le Conseil fédéral, le potentiel maximal de remise sera, à partir de 2022, limité par la fixation d'un montant minimal des fonds *gone concern* à 3,75 % du ratio d'endettement maximal et de 10 % de la part RWA. Ceci signifie que le potentiel de remise actuellement disponible de 62,5 % pour Credit Suisse et de 60 % pour UBS sera réduit (suite à une réduction de sa part de marché dans les opérations de crédit en Suisse, UBS doit remplir des exigences *gone concern* légèrement en deçà de celles de Credit Suisse et bénéficie donc d'un potentiel de remise lui aussi moins élevé). Si, à partir de 2022, les banques remplissent davantage que cette part d'améliorations éligibles pour une remise pour leur *resolvability* globale, ceci n'engendrera pas de remises plus élevées. Étant donné le portefeuille de projets existants chez les deux grandes banques, il convient de partir du principe que le potentiel de remise sera utilisé dans son intégralité dans les années à venir.

Évaluation de la *resolvability* en relation avec le *global resolution plan*

La FINMA évalue également la *resolvability* des grandes banques en se demandant si celles-ci ont mis en place les mesures nécessaires à une mise en œuvre réussie du *global resolution plan*. Dans le *global resolution plan*, la FINMA expose comment mener à bien l'assainissement ou la liquidation qu'elle a ordonné(e). Le plan de *resolution* pour les grandes banques suisses couvre à chaque fois l'ensemble du groupe, y compris les filiales et succursales étrangères et est donc qualifié de *global resolution plan*. Il tient compte du fait que les unités du groupe ayant leur siège à l'étranger sont soumises au droit local et il expose dans quelle mesure cela rend nécessaire une coordination avec les autorités locales compétentes. Les grandes banques sont tenues par la loi de fournir à la FINMA les informations nécessaires à l'établissement de ce plan.

Le *global resolution plan* inclut notamment une stratégie primaire de *resolution* (*bail-in*) et décrit les mesures préparatoires concrètes pour la mise en œuvre de cette stratégie – tant en ce qui concerne le *bail-in* que les restructurations vraisemblablement nécessaires dans le sillage du *bail-in*. Le *global resolution plan* doit en outre garantir la coordination de l'assainissement avec les autorités étrangères. Il s'agit ainsi de créer suffisamment de transparence et de prévisibilité pour les autorités impliquées au plan international, pour que celles-ci ne prennent pas des mesures locales susceptibles d'entraver la stratégie globale. Le *global resolution plan* de la FINMA tient en outre compte du cas où un *bail-in* n'est pas possible ou n'aboutit pas au résultat escompté.

Le *global resolution plan* n'offre pas de garantie absolue que la stratégie de *resolution* qui y figure pourra être réalisée avec succès. Un succès en cas de crise sérieuse dépend notamment du scénario de crise respectif qui est difficilement prévisible et du calibrage légal des exigences particulières. Le *global resolution plan* ne peut donc pas couvrir tous les scénarios de crise possibles et imaginables. Il garantit cependant l'existence d'une stratégie de *resolution* plausible que la FINMA pourra appliquer avec de bonnes chances de succès en cas de crise sérieuse et réaliste.

Les grandes banques doivent appliquer certaines mesures à titre préparatoire, afin de s'assurer que la stratégie de *resolution* globale pourra être mise en œuvre avec succès. La FINMA mesure les progrès des grandes banques concernant leur *resolvability*. À cette fin, elle a défini quatre domaines thématiques importants pour une exécution réussie du *global resolution plan*. Elles coïncident majoritairement avec les critères appliqués dans le RAP et le processus de remise. Les trois premières thématiques sont consacrées à la décentralisation des dépendances internes au groupe et la réduction des dépendances externes, par ex. vis-à-vis des infrastructures des marchés financiers : le groupe dans sa globalité ainsi que les entités individuelles du groupe ne devraient si possible pas être mis en danger par la défaillance de l'une des sociétés du groupe ou d'un tiers. La quatrième thématique se concentre sur les capacités opérationnelles (*capabilities*) que les banques doivent développer pour pouvoir suffisamment soutenir le plan de *resolution* de la FINMA.

Catégories des remises	Catégories de <i>resolvability</i>
1. Décentralisation structurelle	Structure de holding, sociétés de services, etc.
2. Décentralisation opérationnelle	Décentralisation opérationnelle visant le maintien des principaux services opérationnels
	Accès aux infrastructures des marchés financiers
3. Décentralisation financière	Dépendances financières à l'intérieur du groupe
4. Mise en œuvre et ressources	Évaluations
	Capital
	Liquidité
	Conduite d'un <i>bail-in</i>
	Restructuration

Les exigences du *global resolution plan* sont définies de sorte qu'en les remplissant toutes, une banque ait en fait créé les conditions permettant la mise en œuvre réussie du plan au niveau technique. Depuis l'entrée en vigueur de la réglementation TBTF, les banques ont fait de grands progrès dans la mise en œuvre des exigences dans toutes les thématiques. La FINMA a évalué ces mesures préparatoires et a conclu que les grandes banques satisfont aujourd'hui globalement aux exigences en rapport avec la première thématique, qui est consacrée aux décentralisations structurelles. Dans les domaines 2 à 4, des travaux de mise en œuvre supplémentaires sont nécessaires. Dans ce contexte, il convient de tenir compte du fait que les exigences réglementaires de certains domaines – en particulier dans ceux de la liquidité et de l'aide étatique sous forme de liquidité – n'existent pas encore.

Les banques d'importance systémique doivent répondre à des exigences particulières en raison de leur importance pour la stabilité financière. Elles doivent notamment établir un plan d'urgence. Il a pour but de s'assurer que les fonctions de la banque, d'importance systémique pour la Suisse, pourront être maintenues sans interruption, même en cas de risque d'insolvabilité de la banque.

Le rôle de la FINMA dans l'élaboration du plan d'urgence

Objet du plan d'urgence

Il incombe à la FINMA de contrôler les plans d'urgence. Les exigences à l'égard du plan d'urgence des banques d'importance systémique sont élevées : dans leur plan d'urgence, les banques d'importance systémique doivent indiquer comment et grâce à quelles mesures leurs fonctions d'importance systémique peuvent être poursuivies sans interruption, indépendamment des autres parties de la banque, même en cas de crise. Elles doivent en outre préciser les modalités de mise en œuvre immédiate du plan d'urgence en cas de crise, concernant la structure, l'infrastructure, la conduite et le contrôle de la banque ainsi que les flux de liquidités et de capitaux au sein du groupe. La FINMA vérifie que les mesures décrites dans le plan d'urgence sont efficaces à l'aune de l'expérience générale et du niveau actuel des connaissances et que la banque a déjà mis en œuvre à titre préparatoire les mesures nécessaires au maintien ininterrompu des fonctions d'importance systémique. Le plan d'urgence ne doit pas couvrir tous les risques imaginables, mais s'assurer que la banque est dûment préparée à un scénario de crise sévère, mais réaliste. Les critères de contrôle uniformes inscrits dans l'ordonnance sur les banques pour l'évaluation du plan d'urgence par la FINMA couvrent notamment les aspects financiers, opérationnels, juridiques et personnels.

La FINMA contrôle les plans d'urgence en se fondant sur une grille unique d'évaluation qui a été établie sur la base des critères de l'ordonnance sur les banques et qui comprend les catégories suivantes : « capital en *resolution* », « liquidité en *resolution* », « modélisation de scénario pour le capital et la liquidité en *resolution* », « mesures de restructuration / stratégie alternative », « dépendances opérationnelles », « structure et périmètre du plan d'urgence ». Pour les G-SIB, et en raison de l'intégration des sociétés bancaires suisses dans le groupe et la planification de *resolution* y relative, les catégories supplémentaires suivantes ont été ajoutées : « dépendances financières internes au groupe », « estimation » et « indépendance de la fonction *treasury* ».

S'agissant des deux grandes banques actives au plan international, le plan d'urgence doit être considéré dans le contexte du *global resolution plan* élaboré par la FINMA. La FINMA y explique comment mener à bien l'assainissement ou la liquidation de tout le groupe bancaire, y compris les entités juridiques étrangères, après qu'elle l'a ordonné. A l'inverse, le plan d'urgence ne concerne que les fonctions d'importance systémique pour la Suisse. Les grandes banques les ont majoritairement externalisées dans leurs unités de groupe suisses (Credit Suisse (Suisse) SA et UBS Switzerland AG). Le plan d'urgence des grandes banques actives au plan international ne se rapporte donc pas au groupe dans son ensemble, mais uniquement aux unités suisses.

La [stratégie primaire de *resolution*](#) telle que définie dans le *global resolution plan* consiste à recapitaliser le groupe en convertissant les fonds étrangers en fonds propres au niveau de la holding du groupe et à restructurer ensuite les unités opérationnelles du groupe avant le SPOE *bail-in*. Il prévoit en outre une stratégie secondaire qui s'applique quand un *bail-in* a échoué ou ne peut pas être réalisé. Le plan B consiste en une scission du groupe et en une *resolution* ordonnée des différentes sociétés du groupe, tout en activant le plan d'urgence afin de protéger les fonctions d'importance systémique pour la Suisse. Le plan d'urgence suisse constitue donc un élément du *global resolution plan* des grandes banques (parallèlement aux plans d'urgence locaux étrangers). Il ne s'applique qu'à titre subsidiaire (dans le cadre de la stratégie secondaire) et garantit alors la poursuite des fonctions d'importance systémique pour la Suisse. L'objectif est de pouvoir continuer l'exploitation durant la crise, indépendamment des autres sociétés du groupe qui doivent être liquidées. Les plans d'urgence d'UBS et de Credit Suisse doivent donc indiquer comment les dépendances des unités suisses par rapport à leur maison-mère respective et au reste du groupe sont réduites ou résolues, de préférence même avant une crise.

Résultats du contrôle des plans d'urgence

À l'inverse, les trois banques d'importance systémique actives au plan national ont des rapports internationaux tout au plus minimes. C'est la raison pour laquelle il n'existe pas pour elles de plan de *resolution* « mondial » complémentaire, en plus du plan d'urgence suisse. La planification d'urgence de ces banques et la planification de la *resolution* coïncident donc presque. Les banques d'importance systémique actives au plan national doivent présenter une stratégie primaire et une stratégie alternative dans leurs plans d'urgence. Les deux stratégies permettent à la FINMA d'élaborer le plan de *resolution* dans lequel celle-ci présente la manière dont elle mettra concrètement en œuvre la planification d'urgence des banques.

En novembre 2012, la BNS a déclaré que les deux grandes banques UBS et Credit Suisse étaient d'importance systémique. Le législateur a accordé aux grandes banques un délai jusqu'à fin 2019 pour concevoir un plan d'urgence exécutable. Avec les plans d'urgence remis pour la dernière fois à la FINMA à la fin août 2019, les deux grandes banques ont pu apporter la preuve exigée par le législateur d'une poursuite des fonctions suisses d'importance systémique en cas de risque d'insolvabilité. Dans le cas de Credit Suisse, la FINMA juge que les exigences légales d'un plan d'urgence exécutable sont remplies. Au sein du groupe UBS, une dépendance financière importante persiste entre l'unité suisse et la maison-mère, sous la forme d'engagements conditionnels résultant d'une responsabilité solidaire (16,8 milliards de francs suisses à la fin de 2019). Dans le cas d'UBS, la FINMA juge que les exigences légales d'un plan d'urgence exécutable sont remplies, sous réserve des engagements conditionnels qui sont encore trop élevés. Le respect complet des exigences dépend du fait que ces engagements conditionnels soient fortement réduits (en 2020) et, d'ici fin 2021, soit totalement supprimés, soit couverts par les fonds destinés à absorber les pertes de UBS Switzerland AG.

Les trois banques d'importance systémique actives au plan national, à savoir la ZKB, Raiffeisen et PostFinance, ont été qualifiées de banques d'importance systémique par la BNS durant les années 2013, 2014 et 2015. Pour ces banques, le délai de remise d'un plan d'urgence applicable exécutable a été fixé à trois ans après que leur importance systémique a été constatée. La FINMA leur a accordé des prolongations de délai.

Fin 2019, les plans d'urgence des trois banques d'importance systémique actives au plan national présentent différents niveaux de maturité, aucun ne pouvant encore être qualifié d'exécutable. Celui de la ZKB présente encore des lacunes dans le domaine « capital et liquidités en *resolution* » et dans celui « dépendances opérationnelles ». La ZKB a soumis à la FINMA un plan plausible qui montrait comment elle comblerait les lacunes dans les prochaines années. Ni Raiffeisen ni PostFinance n'ont jusqu'ici soumis de plan d'urgence exécutable. Aucune des deux banques n'a pu mettre à disposition les fonds *gone concern* nécessaires à une recapitalisation en cas de crise, ni montrer comment elles surmonteraient les défis liés à leur forme juridique particulière – l'une étant une société coopérative, l'autre une société anonyme propriété indirecte de l'Etat. Les trois banques d'importance systémique au plan national continuent de travailler à supprimer les obstacles auxquels elles doivent faire face et à mettre au point un plan d'urgence exécutable.

De nombreux acteurs du marché ont recours à des infrastructures des marchés financiers d'importance systémique pour effectuer leurs opérations. La défaillance désordonnée d'une telle infrastructure des marchés financiers aurait de graves conséquences pour la stabilité des marchés financiers. Une prévoyance précoce doit permettre d'y remédier.

Infrastructures des marchés financiers

Contexte légal

Les infrastructures des marchés financiers d'importance systémique doivent satisfaire à des exigences particulières même dans le cadre de leur activité régulière, et ce, afin de couvrir les risques qui en émanent pour la stabilité du système financier. Celles-ci sont définies dans l'ordonnance de la Banque nationale (OBN) et la BNS en surveille le respect.

Les infrastructures des marchés financiers d'importance systémique surveillées par la FINMA sont en outre soumises aux prescriptions relatives à la planification *recovery* et *resolution* de la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF). Ces plans ont pour but de s'assurer que les infrastructures des marchés financiers seront stabilisées rapidement en cas de crise ou, au cas où ce serait impossible, assainies ou en mesure de se retirer du marché de façon ordonnée. À cet effet, les infrastructures des marchés financiers et la FINMA examinent, à titre préventif, des scénarios de *recovery* et *resolution*.

La FINMA et les infrastructures des marchés financiers ont des missions divergentes. Les infrastructures des marchés financiers doivent élaborer un plan de *recovery* et le mettre à jour de manière continue. La FINMA contrôle et approuve le plan de *recovery* et établit en outre un plan de *resolution*. Dans les deux cas, elle consulte la BNS. Aucun plan d'urgence devant être élaboré séparément par l'établissement n'est prévu pour les infrastructures des marchés financiers, à la différence des banques d'importance systémique. Celui-ci fait plutôt partie du plan de *resolution* devant être élaboré par la FINMA.

Grâce à cette législation, la Suisse applique les prescriptions internationales des deux organismes internationaux de normalisation importants dans ce domaine. Dans le domaine du plan de *recovery*, il s'agit du Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI) en collaboration avec l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et, dans le domaine du plan de *resolution*, du CSF.

Infrastructures des marchés financiers d'importance systémique

En Suisse, la BNS considère que les infrastructures nationales des marchés financiers suivantes ont actuellement une importance systémique et a détaillé leurs processus opérationnels d'importance systémique : la contrepartie centrale SIX x-clear, le dépositaire central SIX SIS et le système de paiement SIC exploité par SIX Interbank Clearing. Seules les deux premières sont assujetties à la FINMA en matière de surveillance, de planification de la *recovery* et de la *resolution* ainsi que de l'exécution de la *resolution*. Le système de paiement SIC est exploité sur mandat de la BNS et relève donc de la compétence exclusive de celle-ci.

Plan de *recovery*

Les infrastructures des marchés financiers d'importance systémique doivent détailler, dans un plan de *recovery*, les mesures grâce auxquelles elles entendent se stabiliser durablement en cas de crise, afin d'être en mesure de poursuivre leurs processus opérationnels d'importance systémique. Le plan doit notamment inclure une description des mesures à prendre ainsi que des ressources requises pour leur mise en œuvre. Les prescriptions des autorités de surveillance et banques centrales étrangères doivent également être respectées. Il en résulte que les infrastructures des marchés financiers doivent indiquer dans le plan de *recovery* comment elles pourraient couvrir des pertes même très élevées et un besoin fortement accru en liquidité, et ce, pour une série de scénarios de crise significatifs. La planification vise à éviter la nécessité d'exécuter un scénario de *resolution* par des mesures prospectives au niveau de l'infrastructure des marchés financiers. Les exigences posées à ces acteurs des marchés financiers sont donc particulièrement élevées.

Les plans doivent être approuvés par le conseil d'administration de l'infrastructure des marchés financiers et remis chaque année à la FINMA pour contrôle et évaluation. La FINMA accorde une importance toute particulière au plan de *recovery* dans le domaine des infrastructures des marchés financiers, comparable à

celui qu'elle accorde aux plans d'urgence des banques d'importance systémique.

Tant SIX x-clear que SIX SIS disposent de plans de *recovery*. Les plans ont été améliorés par rapport aux versions des années précédentes. En raison des exigences élevées à mettre en œuvre dans le cadre de ces plans, des améliorations doivent encore y être apportées pour qu'ils puissent être approuvés.

Plan de *resolution*

Le plan de *resolution* relève de la compétence de la FINMA. Dans le plan de *resolution*, la FINMA fixe les modalités de l'assainissement ou de la liquidation d'une infrastructure des marchés financiers d'importance systémique qu'elle a ordonné(e). La FINMA a engagé les travaux visant à élaborer des plans de *resolution* pour SIX x-clear et SIX SIS et mène actuellement une réflexion active sur les approches éventuelles pour des stratégies de liquidation appropriées.

Crisis management group SIX x-clear

Pour les contreparties centrales qui sont également considérées comme d'importance systémique au plan international, l'autorité nationale compétente doit mettre en place un *crisis management group* (CMG). Depuis juillet 2017, SIX x-clear fait partie des contreparties centrales qui sont considérées comme d'importance systémique dans plus d'une juridiction, en raison de ses activités transfrontières.

Quatorze autorités suisses et étrangères participent au CMG mis en place par la FINMA pour SIX x-clear. Le CMG se réunit au moins une fois par an et vient de tenir sa seconde réunion en juin 2019. L'évaluation du plan de *recovery*, l'élaboration d'un plan de *resolution* ainsi que le financement d'une *resolution* ont été les principaux thèmes abordés.

Entreprises d'assurance

Selon le droit suisse, l'entreprise d'assurance doit être organisée de façon à pouvoir, notamment, recenser, limiter et surveiller tous ses risques principaux. La question de savoir si les plans de *recovery* et de *resolution* doivent être élaborés en tant que partie intégrante de la gestion des risques n'a cependant pas été explicitement réglée. Les activités traditionnelles d'assurance ne posent pas de risques systémiques dans la même mesure que les activités bancaires pour le fonctionnement du système financier, d'une part parce que le potentiel d'un « *assurance run* » est limité à certaines catégories spécifiques de produit et, d'autre part, parce que si une compagnie d'assurance, même importante, venait à ne plus pouvoir assurer complètement ses prestations d'assurance, les autres acteurs du marché devraient normalement pouvoir compenser efficacement cette défaillance. Jusqu'ici donc aucun assureur suisse n'a été considéré comme d'importance systémique. Notons pour finir qu'un renforcement fondamental du droit de l'assainissement pour les entreprises d'assurance est prévue avec la révision en cours de la loi sur la surveillance des assurances (LSA).

Additional tier 1 capital (AT1)

Fonds propres réglementaires de la deuxième catégorie la plus élevée, comprenant notamment les *contingent convertible/write-off bonds* qui peuvent être convertis en fonds propres ou amortis dès qu'un certain seuil de déclenchement est franchi.

Bail-in

Transformation de fonds étrangers en fonds propres ou la réduction des créances sur ordre de la FINMA dans le cadre d'une procédure d'assainissement.

Bail-in bonds

Instruments de dette pour la prise en charge des pertes dans les procédures d'insolvabilité. Ils représentent des fonds étrangers et peuvent être transformés en fonds propres grâce au *bail-in*.

Bail-out

Sauvetage d'une entreprise par l'État, les coûts étant à la charge des contribuables.

Bank run

Ruée des déposants sur une banque afin de retirer leurs dépôts, si possible en temps réel.

Banques d'importance systémique actives au plan mondial (*global systemically important banks* [G-SIB])

Le CSF désigne chaque année les banques considérées comme des G-SIB dans un contexte mondial. Il s'agit de banques et de groupes financiers dont la défaillance non ordonnée est susceptible de menacer la stabilité financière mondiale.

Banques d'importance systémique actives au plan national (*domestic systemically important banks* [D-SIB])

La Banque nationale suisse désigne les banques d'importance systémique pour la Suisse. Dans la mesure où elles ne sont pas d'importance systémique mondiale et n'ont pas été qualifiées de G-SIB, elles sont considérées comme des D-SIB.

Common equity tier 1 capital (CET1)

Fonds propres de base durs ou fonds propres absorbant les pertes de la meilleure qualité. Les CET1 se composent des réserves et du capital reporté.

Conseil de stabilité financière (CSF)

Organisation internationale qui surveille le système financier mondial et formule des recommandations concernant la définition des réglementations nationales dans le cadre de standards internationaux.

Crisis management group (CMG)

Groupe de gestion de crise mis en place pour les G-SIB sur la base des exigences du CSF qui est compétent en matière de prévention et de gestion de crises dans le domaine des activités transfrontières, sous la houlette de l'autorité de surveillance nationale.

Fonctions d'importance systémique

Des fonctions sont d'importance systémique quand elles sont indispensables à l'économie nationale suisse et qu'elles ne peuvent être remplacées à court terme. Dans le cas des banques, celles-ci incluent notamment les opérations nationales de placement et de crédit ainsi que le trafic des paiements. La désignation des fonctions d'importance systémique incombe à la Banque nationale suisse.

High-trigger contingent convertible/write-off bonds ou HT-CoCos (capital convertible à seuil de déclenchement élevé)

Instruments de dette pris en compte comme AT1 pouvant être convertis en fonds propres ou dépréciés quand les fonds propres de base durs sont inférieurs à 7 % de la part RWA.

Importance systémique

Les risques systémiques sont les risques émanant de certains acteurs du marché qui mettent en danger la stabilité de l'économie (du système économique) dans sa globalité. Les entreprises qui remplissent des fonctions auxquelles l'économie suisse ne peut pas renoncer ou qui ne peuvent pas être remplacées par d'autres entreprises sont considérées comme ayant une « importance systémique ».

Infrastructures des marchés financiers (IMF)

Les bourses et les systèmes multilatéraux de négociation, les contreparties centrales (CCP), les dépositaires centraux en tant qu'exploitants d'un organe dépositaire central ou d'un système de règlement des opérations sur valeurs mobilières, les référentiels centraux et les systèmes de paiement sont des infrastructures des marchés financiers (IMF), selon la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF). Les infrastructures des marchés financiers peuvent donc être subdivisées en infrastructures de négociation (bourses et systèmes multilatéraux de négociation), de décompte (CCP), de compensation et de conservation (dépositaires centraux), de déclaration (référentiels centraux) et de paiement (systèmes de paiement). Les CCP, dépositaires centraux, systèmes de paiement et référentiels centraux sont aussi globalement qualifiés d'infrastructures post-négociation en raison de leur activité située en aval de la négociation.

Plan d'urgence (suisse)

Au travers du plan d'urgence, les banques d'importance systémique doivent apporter la preuve que leurs fonctions d'importance systémique pourront être maintenues sans interruption en cas de crise. Seules les fonctions très importantes pour l'économie suisse sont qualifiées de fonctions d'importance systémique, principalement les opérations de dépôt et de crédit ainsi que le trafic des paiements (fonctions d'importance systémique). La FINMA examine les mesures du plan d'urgence dans la perspective de leur efficacité en cas de risque d'insolvabilité de la banque.

Plan de recovery (plan de stabilisation)

Dans le plan de *recovery*, l'entreprise d'importance systémique explique les mesures grâce auxquelles elle entend se stabiliser durablement en cas de crise, de manière à pouvoir poursuivre son activité sans interventions de l'État. La FINMA contrôle et approuve le plan de *recovery*.

Plan de resolution (plan de liquidation)

Plan établi par la FINMA pour l'assainissement ou la liquidation d'une entreprise d'importance systémique dans son ensemble (c.-à-d. pour les banques d'importance systémique actives à l'échelle mondiale, l'ensemble du groupe, y compris les sociétés étrangères du groupe, d'où le fait que ce plan soit alors qualifié de «*global*»). Dans ce plan, la FINMA explique comment mener à bien l'assainissement ou la liquidation qu'elle a ordonné(e).

Recovery (stabilisation)

Désigne les mesures prises par une entreprise pour se stabiliser sans interventions de l'État.

Resolution (assainissement et liquidation)

Désigne l'assainissement ou la liquidation d'une entreprise dans le cadre d'une intervention des autorités.

Resolvability (capacité de liquidation)

Désigne la capacité d'assainissement et de liquidation d'une entreprise. Une banque d'importance systémique est jugée «*resolvable*» lorsque les conditions permettant un assainissement ou une liquidation en cas de crise ont été créées sans engendrer de risque pour la stabilité financière ont été créées.

Risque d'insolvabilité (menace d'insolvabilité)

Il y a un risque d'insolvabilité des banques lorsqu'il existe des craintes fondées que la banque soit surendettée, connaisse de sérieux problèmes de liquidités ou ne respecte pas les dispositions sur les fonds propres à l'expiration d'un délai.

Too big to fail (TBTF)

Une entreprise est jugée «*too big to fail*», lorsque sa faillite menacerait la stabilité de l'économie dans son ensemble. L'État est alors contraint de sauver l'entreprise. Les risques systémiques émanant d'une telle entreprise sont au cœur de la discussion.

Editeur

Autorité fédérale de surveillance
des marchés financiers FINMA
Laupenstrasse 27
CH-3003 Berne
Tél. +41 (0)31 327 91 00
Fax +41 (0)31 327 91 01
info@finma.ch
www.finma.ch

Février 2020

Formulation indifférenciée quant au genre

Par souci de lisibilité, il n'est pas fait ici de différenciation quant au genre, par exemple entre créancières et créanciers ou investisseuses et investisseurs. Les termes employés s'appliquent sans distinction à tous les genres.

**Mise en page
FINMA**