

Ordonnance sur les banques et les caisses d'épargne (Ordonnance sur les banques, OB)

Modification du ...

Version du 5.12.2011

Le Conseil fédéral

arrête:

I.

L'ordonnance sur les banques du 17 mai 1972¹ est modifiée comme suit:

6a. Plan d'urgence pour les banques d'importance systémique

Art. 21 Plan d'urgence

¹ La banque d'importance systémique s'assure que ses fonctions d'importance systémique en vertu de l'art. 8 de la loi peuvent être poursuivies sans interruption, indépendamment des autres parties de la banque, en cas de menace d'insolvabilité. Elle prend les mesures nécessaires et les consigne dans un plan d'urgence.

² Le plan d'urgence expose les mesures garantissant la poursuite des fonctions d'importance systémique en cas de menace d'insolvabilité. Ces mesures doivent être appliquées immédiatement si la banque ne prouve pas dans le plan d'urgence qu'elles peuvent être mises en œuvre sans délai en cas de menace d'insolvabilité.

³ La banque d'importance systémique doit prouver à la FINMA à l'aide d'un plan d'urgence actualisé qu'elle est en mesure de remplir ses obligations selon l'al. 1, 1^{re} phrase, conformément à l'expérience générale et en l'état actuel des connaissances:

- a. chaque année, d'ici à la fin du deuxième trimestre;
- b. si des modifications impliquent un remaniement du document; et
- c. à la demande de la FINMA.

Art. 21a Examen du plan d'urgence

La FINMA évalue l'efficacité et l'application, en vertu de l'art. 21, al. 2, des mesures présentées dans le plan d'urgence en relation avec une menace d'insolvabilité de la banque. Elle examine notamment si:

- a. la poursuite des fonctions d'importance systémique est garantie sur le plan tant technique qu'organisationnel, en tenant compte de la durée de la dis-

¹ RS 952.02

- sociation, de son coût, des obstacles juridiques et des ressources nécessaires;
- b. les rapports juridiques et économiques au sein du groupe financier, tels que les garanties et les financements internes, et les rapports juridiques et économiques relatifs aux clients et à d'autres tiers n'entravent pas la poursuite des fonctions d'importance systémique;
 - c. la planification des fonds propres et des liquidités destinés à la poursuite des fonctions d'importance systémique prévoit une dotation correspondante suffisante pour appliquer le plan d'urgence;
 - d. des processus adéquats et l'infrastructure requise pour l'opérabilité des fonctions d'importance systémique sont prévus et l'accès aux ressources nécessaires est garanti à tout moment, indépendamment des autres parties de la banque;
 - e. les ressources personnelles nécessaires à la poursuite des fonctions d'importance systémique sont disponibles, fonctions de conduite et de contrôle comprises;
 - f. tous les contrats relatifs aux fonctions d'importance systémique conclus au sein du groupe, notamment les garanties et les financements internes, et tous ceux conclus avec des clients et d'autres tiers sont disponibles avec les documents d'affaires correspondants et sont mis à jour régulièrement;
 - g. une évaluation des risques tenant compte des mesures probables des autorités de surveillance ou des tribunaux étrangers figure dans le plan d'urgence.

Art. 21b Correction des lacunes et mesures ordonnées

¹ Si le plan d'urgence ne répond pas aux exigences relatives à la poursuite des fonctions d'importance systémique en cas de menace d'insolvabilité, la FINMA fixe à la banque un délai adéquat pour corriger les lacunes constatées. Elle peut à cet égard faire des propositions concrètes.

² Si la banque ne comble pas ces lacunes dans le délai imparti, la FINMA lui accorde un délai supplémentaire. Lorsque les lacunes ne sont toujours pas corrigées à l'issue du délai supplémentaire, la FINMA peut notamment ordonner les mesures suivantes:

- a. constitution d'une entité juridique indépendante en Suisse, à laquelle les fonctions d'importance systémique pourront être transférées;
- b. adaptation de la structure juridique et opérationnelle de la banque afin que les fonctions d'importance systémique puissent être dissociées à court terme;
- c. dissociation de l'infrastructure et des services nécessaires à la poursuite des fonctions d'importance systémique dans une société dirigée de manière centralisée au sein du groupe financier ou dans une entité hors de ce dernier.

Art. 21c Déclenchement du plan d'urgence

¹ Lorsque les conditions de l'art. 25, al. 1, de la loi sont remplies, la FINMA examine la nécessité d'un assainissement en vertu du chapitre XI de la loi et ordonne dans le

plan d'assainissement, sur la base du plan d'urgence, les mesures requises pour garantir les fonctions d'importance systémique.

² Une banque d'importance systémique ne satisfait pas aux exigences en matière de fonds propres au sens de l'art. 25, al. 1, de la loi sur les banques:

- a. lorsque la conversion ou l'abandon de créances selon l'art. 123g, al. 2, OFR doit être déclenché; ou
- b. dans le cas prévu à l'art. 33, al. 5, OFR.

6b Amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation des banques d'importance systémique

Art. 22 Plan de stabilisation et plan de liquidation

¹ Le plan de stabilisation (*recovery plan*) permet de préparer la stabilisation d'une banque d'importance systémique afin qu'elle poursuive son activité sans intervention de l'Etat. Il doit être remis par la banque d'importance systémique à la FINMA, qui l'examine et l'approuve dans la mesure où la banque y expose les possibilités d'une stabilisation durable en cas de crise.

² Le plan de liquidation (*resolution plan*) permet de préparer l'assainissement ou la liquidation de la banque sur ordre de la FINMA. Il est établi par la FINMA. La banque d'importance systémique doit fournir les informations nécessaires à cet effet.

³ Les plans de stabilisation et de liquidation doivent tenir compte des dispositions relatives à la stabilisation, à l'assainissement et à la liquidation émises par les autorités de surveillance et les banques centrales étrangères.

⁴ La banque d'importance systémique remet à la FINMA le plan de stabilisation et les informations nécessaires au plan de liquidation:

- d. chaque année, d'ici à la fin du deuxième trimestre;
- e. si des modifications impliquent un remaniement du document; et
- f. à la demande de la FINMA.

⁵ La banque d'importance systémique décrit également les mesures prévues ou déjà réalisées qui visent à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation en Suisse et à l'étranger en vertu de l'art. 22b.

Art. 22a Assouplissements relatifs à la composante progressive des fonds propres

¹ La FINMA accorde des assouplissements relatifs à la composante progressive en vertu de l'art. 123g OFR si la banque d'importance systémique améliore très vraisemblablement sa capacité d'assainissement et de liquidation en Suisse et à l'étranger grâce aux mesures selon l'art. 22b. Pour ce faire, la FINMA peut tenir compte de l'application réussie de ces mesures.

² Le respect des exigences énoncées à l'art. 9, al. 2, let. d, de la loi ne donne droit à aucun assouplissement.

Art. 22b Mesures visant à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation

Les mesures visant à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation de la banque peuvent notamment comprendre les éléments suivants:

- a. décentralisations structurelles:
 1. structure juridique axée sur les unités d'affaires (*business-aligned legal entities*);
 2. création d'unités de service juridiquement indépendantes;
 3. suppression ou prévention des devoirs d'assistance de fait, notamment en définissant une structure de conduite indépendante;
 4. réduction des asymétries géographiques ou bilancielle.
- b. décentralisations financières pour limiter les risques de contagion:
 1. réduction des participations en capital entre les entités juridiques (sur le plan horizontal);
 2. limitation de l'octroi de crédits et de garanties sans sûretés au sein du groupe financier (sur le plan horizontal);
 3. réduction des risques de contagion au sein et hors du groupe financier;
 4. création d'une structure incitative en vue d'un financement interne aussi proche que possible du marché.
- c. décentralisation opérationnelle pour protéger les données et poursuivre les principales prestations d'exploitation:
 1. substituabilité et octroi d'un accès aux portefeuilles de données, aux banques de données et aux moyens informatiques, garantie de leur utilisation;
 2. possibilité de séparer les fonctions essentielles et de les dissocier durablement;
 3. accès aux systèmes essentiels à l'exploitation et poursuite de leur utilisation.

Art. 62c Dispositions transitoires de la modification du ...

Dans des cas justifiés, la FINMA peut accorder aux banques d'importance systémique des délais appropriés pour la première application des mesures des plans d'urgence, de stabilisation et de liquidation.

II

La présente modification entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013, sous réserve de son approbation par l'Assemblée fédérale.



CH-3003 Berne, DFF

Destinataires selon
liste séparée

Publication sur le site Internet du DFF

Berne, le 5 décembre 2011

Audition concernant les modifications de l'ordonnance sur les banques et de l'ordonnance sur les fonds propres (*too big too fail*)

Mesdames, Messieurs,

Le 30 septembre 2011, le Parlement a adopté une modification de la loi sur les banques visant à renforcer la stabilité du secteur financier (*too big to fail*). Ci-joint vous trouverez les modifications correspondantes de l'ordonnance sur les banques¹ et de l'ordonnance sur les fonds propres², sur lesquelles nous vous prions de vous prononcer avant le 16 janvier 2012 par courriel à l'adresse suivante: regulierung@gs-efd.admin.ch.

M. Bruno Dorner, responsable des questions de réglementation au sein du Service juridique du DFF, se tient à votre disposition pour tout renseignement complémentaire (tél. 031 322 61 90).

En vous remerciant de votre collaboration, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Daniel Roth

Responsable du Service juridique du DFF

Annexes:

- Liste des destinataires de l'audition
- Modifications des ordonnances
- Rapport explicatif

¹ RS 952.02

² RS 952.03

Destinataires de l'audition

Association suisse des banquiers (ASB)	Case postale 4182 4002 Bâle
Credit Suisse Group SA	Paradeplatz 8 8001 Zurich
UBS SA	Bahnhofstrasse 45 8001 Zurich
Union des banques cantonales suisses	Wallstrasse 8 Case postale 4002 Bâle
Association suisse des banques de crédit et établissements de financement	Toblerstrasse 97 8044 Zurich
Association de banques suisses commerciales et de gestion	Selnaustrasse 30 Case postale 8021 Zurich
Association des banquiers privés suisses (ABPS)	8, rue Bovy-Lysberg 1211 Genève 11
Association des banques étrangères en Suisse	Löwenstrasse 51 Case postale 6229 8023 Zurich

Ordonnance
sur les fonds propres et la répartition des risques
des banques et des négociants en valeurs mobilières
(Ordonnance sur les fonds propres, OFR)

Modification du ...

Version du 5.12.2011

Le Conseil fédéral suisse
arrête:

I

L'ordonnance du 29 septembre 2006 sur les fonds propres¹ est modifiée comme suit:

Art. 33, al. 5

Si une banque n'atteint plus les exigences minimales selon les alinéas 1 à 4, les prescriptions en matière de fonds propres au sens de l'art. 25, al. 1, de la loi sont considérées comme non satisfaites.

Titre 5: Exigences particulières pour les banques d'importance systémique

Chapitre 1: Dispositions générales

Art. 123a Principes

Outre les exigences applicables à toutes les banques en matière de fonds propres et de répartition des risques selon les titres 3 et 4 de cette ordonnance, les exigences particulières du présent titre s'appliquent, en plus, aux banques d'importance systémique.

Art. 123b Groupe financier et établissement individuel

¹ Les banques d'importance systémique sont tenues de remplir les exigences particulières en matière de fonds propres à l'échelon du groupe financier et de l'établissement individuel d'importance systémique.

² La FINMA accorde des assouplissements à l'échelon de l'établissement individuel lorsque:

- a. les exigences à l'échelon de l'établissement individuel conduisent à élever le

¹ RS 952.03

niveau d'exigences à l'échelon du groupe financier; et que

- b. à l'échelon du groupe financier, la banque a pris les mesures qui peuvent raisonnablement être attendues d'elle pour éviter l'élévation du niveau des exigences.

³ Les mesures qui imposent d'adopter une structure de groupe ou une organisation précises ne sont pas considérées comme raisonnablement exigibles selon l'al. 2, let. b.

⁴ En cas de changements dans la structure de son groupe ou dans son organisation, la banque n'a droit à des assouplissements que si les conditions citées à l'al. 2 sont remplies simultanément.

⁵ Les assouplissements au sens de l'al. 2 peuvent être accordés isolément ou conjointement, notamment lorsque:

- a. les exigences en matière de fonds propres pour les établissements individuels sont inférieures à celle du groupe, les fonds propres des établissements d'importance systémique devant toutefois se monter à 14 % au moins des positions pondérées en fonction des risques;
- b. les déductions des participations sont réduites;
- c. les exigences internes de couverture par des fonds propres sont réduites au sein du groupe; ou
- d. le financement du groupe est facilité.

⁶ Les exigences particulières à l'échelon du groupe financier et de l'établissement individuel d'importance systémique ainsi que les assouplissements accordés sont publiés par:

- a. la FINMA, pour ce qui est des grandes lignes; et
- b. la banque concernée ou le groupe financier, dans le cadre du compte-rendu ordinaire de ses activités, en indiquant le ratio de fonds propres corrigé de l'assouplissement.

Chapitre 2: Capital convertible pris en compte

Art. 123c Description et émission

¹ Sont considérés comme du capital convertible le capital au sens de l'art. 11, al. 1, let. b, en liaison avec l'art. 13 de la loi sur les banques et le capital obtenu par l'émission d'emprunts assortis d'un abandon de créances selon l'art. 11, al. 2, de la loi sur les banques, dans la mesure où il remplit les conditions du présent chapitre.

² Le capital convertible est émis par la société mère du groupe ou par une société de groupe constituée à cet effet par des groupes financiers et des conglomérats financiers à dominante bancaire. Si le capital convertible est émis à l'échelon du groupe financier, les établissements individuels d'importance systémique qui en font partie sont tenus d'émettre du capital convertible dans la même proportion.

Art. 123d Prise en compte

¹ Le capital convertible est pris en compte à concurrence de la part contribuant à supporter la perte lors de la survenance d'un événement déclencheur (*trigger*):

- a. s'il y a un abandon de créances; ou
- b. en cas de conversion en fonds propres de base durs de la banque.

² Pour obtenir l'approbation requise à l'art. 11, al. 4, de la loi sur les banques, il faut apporter la preuve que les effets prévus par la loi sur les banques et ses ordonnances d'exécution interviendront et que les exigences relevant du droit des sociétés et du marché des capitaux sont satisfaites.

³ Avant conversion, le capital convertible doit satisfaire au minimum les exigences en matière de capital complémentaire au sens de l'art. 27 de la présente ordonnance.

Chapitre 3: Exigences en matière de fonds propres pondérées en fonction des risques

Art. 123e Exigence de base

¹ Les banques d'importance systémique doivent satisfaire durablement, à l'aide de fonds propres de base durs, une exigence de base de 4,5 % des positions pondérées en fonction des risques selon l'art. 33, al. 2, de la présente ordonnance.

Art. 123f Volant de fonds propres

¹ Les banques d'importance systémique doivent conserver un volant de fonds propres correspondant à 8,5 % des positions pondérées en fonction des risques selon l'art. 33, al. 2.

² L'exigence relative au volant de fonds propres doit être satisfaite grâce à des fonds propres de base durs. Le capital convertible peut être pris en compte à concurrence de 3 % des positions pondérées en fonction des risques, à condition que la conversion ou l'abandon de créances puisse être déclenché lorsque les fonds propres de base durs passent en dessous de 7 % des positions pondérées en fonction des risques.

³ En général, l'exigence relative au volant de fonds propres doit être satisfaite en permanence. Un passage en dessous du seuil requis est admissible temporairement lorsque la banque réalise des pertes. Celle-ci est alors tenue de reconstituer le volant de fonds propres sans délai dès qu'elle a recouvré sa capacité bénéficiaire.

⁴ En cas de passage en dessous du seuil requis, la banque doit indiquer les mesures lui permettant de reconstituer le volant de fonds propres et dans quel délai. La FINMA approuve ce délai. Lorsque les exigences de base en matière de fonds propres ne sont pas satisfaites à l'issue du délai, elle peut notamment ordonner:

- a. la réduction ou l'interdiction du versement de dividendes ou de rachats d'actions;
- b. la réduction ou l'interdiction de rémunérations discrétionnaires;
- c. des mesures ayant trait au capital;

- d. la limitation ou la réduction des positions pondérées en fonction des risques ou le retrait d'engagements (*deleveraging*);
- e. l'abandon de certains secteurs d'activité; ou
- f. l'aliénation de participations ou de parties de l'entreprise.

Art. 123g Composante progressive

¹ Les banques d'importance systémique doivent conserver en permanence une composante progressive, qui résulte de l'application du taux de progression selon l'art. 123h aux positions pondérées en fonction des risques selon l'art. 33, al. 2.

² Sous réserve de l'al. 3, la composante progressive doit être couverte par du capital convertible, à condition que la conversion ou l'abandon de créances soit déclenché au plus tard lorsque les fonds propres de base durs pouvant être pris en compte passent en dessous de 5 % des positions pondérées en fonction des risques.

³ La banque peut également répondre aux exigences relatives à la composante progressive à l'aide de fonds propres de base durs. Dans ce cas, la part de ces derniers est prise en compte en tant que fonds propres complémentaires.

Art. 123h Taux de progression

¹ Le taux de progression, qui détermine dans une large mesure la composante progressive, est fixé par la FINMA une fois par an, en clôture du deuxième trimestre, et doit avoir été mis en œuvre au début de l'année civile suivante au plus tard.

² Le taux de progression est calculé sur la base du groupe financier. Il permet de déterminer les fonds propres nécessaires au groupe financier et à chacun des établissements individuels d'importance systémique.

³ Il correspond à la somme des suppléments liés à la part de marché et à la taille du groupe financier, après déduction des assouplissements accordés pour les mesures visant à améliorer la capacité globale d'assainissement et de liquidation du groupe financier. Les suppléments et les assouplissements sont calculés de la façon suivante:

- a. Le supplément lié à la part de marché du groupe financier est nul en cas de part de marché inférieure ou égale à 10 % dans des activités d'importance systémique au niveau national. Le supplément augmente de 0,15 point de pourcentage pour chaque demi point de pourcentage de part de marché qui excède 10 %. Il est tenu compte de la plus élevée des parts de marché moyennes calculées pour les activités de crédit et de dépôt au niveau suisse, au jour de référence de la fin de l'année précédente, telles qu'elles ressortent des enquêtes statistiques de la Banque nationale suisse.
- b. Le supplément lié à la taille du groupe financier est nul si l'engagement total au sens de l'art. 123l, corrigé de la hausse du produit intérieur brut depuis l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, est inférieur ou égal à 225 milliards de francs suisses. Il augmente de 0,07 point de pourcentage pour chaque tranche de 25 milliards de francs suisses de l'engagement total corrigé qui excède le montant de 225 milliards de francs suisses.

- c. Les assouplissements liés aux mesures visant à améliorer la capacité globale d'assainissement et de liquidation du groupe financier selon les dispositions des art. 22 à 22b OB² sont fixés par la FINMA, après consultation de la Banque nationale suisse. A cet effet, la FINMA se fonde sur l'efficacité des mesures en question et tient compte des effets de rétroaction entre les différents types de remises. Les assouplissements ne doivent pas mettre en danger l'applicabilité du plan d'urgence.

⁴ Aucun assouplissement n'est accordé pour la présentation d'un plan d'urgence en vue de la poursuite des fonctions d'importance systémique en cas de menace d'insolvabilité selon l'art. 9, al. 2, let. d, de la loi sur les banques.

⁵ Lorsqu'une banque lui propose des mesures, la FINMA peut consulter des autorités étrangères en charge de la surveillance et des questions liées à l'insolvabilité et tenir compte de leur évaluation au moment d'apprécier l'amélioration de la capacité globale d'assainissement et de liquidation du groupe financier en vue de l'octroi éventuel d'un assouplissement.

⁶ Le taux de progression se monte à 1 % au moins, indépendamment des suppléments et des assouplissements.

Art. 123i Volant anticyclique

L'art. 33b s'applique par analogie au volant anticyclique.

Chapitre 4: Exigences non pondérées en matière de fonds propres (leverage ratio)

Art. 123j Principe

¹ Les banques d'importance systémique doivent satisfaire des exigences particulières en matière de fonds propres, qui sont appréciées à l'aune de l'engagement total.

² Celles-ci se composent d'une exigence de base, d'un volant de fonds propres et d'une composante progressive. Sous réserve de l'art. 123k, elles se fondent sur les dispositions du chapitre 3 pour les fonds propres pondérés en fonction des risques.

Art. 123k Calcul

Les exigences en matière de fonds propres calculées pour l'engagement total s'élèvent à 27 % des pourcentages :

- a. de l'exigence de base en vertu de l'art. 123e, al. 1;
- b. du volant de fonds propres en vertu de l'art. 123f, al. 1 et 2; et
- c. du taux de progression en vertu de l'art. 123h, al. 1.

² RS 952.02

Art. 123l Engagement total

¹ L'engagement total correspond à l'addition des positions suivantes non pondérées en fonction des risques:

- a. total de l'ensemble des positions au bilan hors positions liées à des dérivés, déduction faite des correctifs de valeurs et provisions individuels et des réévaluations. Les mesures visant à atténuer le risque telles que sûretés, garanties, dérivés de crédit et compensation de créances et de dépôts ne doivent pas être prises en compte lors la détermination de la valeur des positions au bilan. Pour les positions issues d'opérations de prêts, de mise en pensions et d'opérations similaires sur des valeurs mobilières, le *netting* peut être pris en compte lors du calcul de la valeur des positions au bilan, comme lors du calcul des exigences en matière de fonds propres;
- b. total des équivalents-crédit de dérivés déterminés selon la méthode de la valeur de marché (art. 42, al. 1, let. a), en tenant compte du *netting* dans le cadre de cette méthode, mais pas des mesures visant à atténuer le risque comme les sûretés notamment;
- c. total des équivalents-crédit de toutes les autres opérations hors bilan, le facteur de conversion en équivalent-crédit appliqué étant de 10 % pour les engagements résiliables à tout instant sans condition et de 100 % dans les autres cas;
- d. valeur négative du total de toutes les déductions des fonds propres de base, à condition que les positions concernées au bilan et hors bilan puissent être attribuées.

² En cas de *netting* selon l'al. 2, let. a et b, il ne faut procéder à aucun *netting* multi-produits (*Cross Product Netting*).

³ La valeur déterminante de l'engagement total résulte du calcul de la moyenne des trois dernières valeurs à la fin du mois.

Chapitre 5: Prescriptions particulières sur la répartition des risques

Art. 123m Gros risque

¹ Un gros risque peut représenter au plus 25 % des fonds propres de base durs, pour autant que ceux-ci ne soient pas utilisés pour couvrir la composante progressive.

² La limite maximale applicable à un gros risque ne peut être dépassée que si:

- a. le montant supérieur à la limite est couvert par des fonds propres de base durs qui ne sont pas utilisés pour couvrir les fonds propres nécessaires selon l'art. 123e et 123f; ou si
- b. le dépassement est dû uniquement à la liaison de contreparties précédemment indépendantes ou à la liaison de la banque avec d'autres entreprises du secteur financier.

³ L'utilisation de fonds propres pour couvrir un dépassement lié à un gros risque doit figurer dans l'état des fonds propres selon l'art. 13.

⁴ Le dépassement selon l'al. 2, let. b, ne doit pas être augmenté. Il doit être éliminé dans un délai de deux ans.

(Titre 6a: Dispositions finales de la modification du ...)

Art. 125h Exigence de base pour les banques d'importance systémique

Le taux se rapportant à l'exigence de base selon l'art. 123e, al. 1, se monte à 3,5 % à compter du 1^{er} janvier 2013 et à 4 % pour l'année civile 2014.

Art. 125i Volant de fonds propres pour les banques d'importance systémique

Les taux se rapportant au volant de fonds propres selon l'art. 123f, al. 1, ou à la prise en compte du capital convertible selon l'art. 123f, al. 2, s'élèvent respectivement à:

- a. 3,5 % et 1 % pour l'année civile 2013;
- b. 4,5 % et 1,75 % pour l'année civile 2014;
- c. 5,125 % et 2,25 % pour l'année civile 2015;
- d. 6,25 % et 2,625 % pour l'année civile 2016;
- e. 7,125 % et 2,875 % pour l'année civile 2017;
- f. 7,875 % et 3 % pour l'année civile 2018.

Art. 125j Composante progressive

¹ Le taux de progression selon l'art. 123h s'élève à:

- a. 25 % pour l'année civile 2013;
- b. 45,8 % pour l'année civile 2014;
- c. 62,5 % pour l'année civile 2015;
- d. 75 % pour l'année civile 2016;
- e. 85,4 % pour l'année civile 2017;
- f. 93,75 % pour l'année civile 2018.

² En dérogation de l'art. 123g, al. 2, la composante progressive peut également être couverte jusqu'à fin 2017 par la prise en compte de capital convertible, à condition que la conversion ou l'abandon de créances soit déclenché lorsque les fonds propres de base durs passent en dessous de 7 % du montant total des positions pondérées en fonction des risques. Toutefois, le capital convertible selon la première phrase ne peut être pris en compte pour couvrir le volant de fonds propres et la composante progressive qu'à concurrence de 3 % des positions pondérées en fonction des risques.

Art. 125k Application du droit actuel pour les banques d'importance systémique
Les décisions prises envers les banques d'importance systémique en vertu du droit actuel qui portent sur les exigences particulières en matière de fonds propres s'appliquent, au plus, jusqu'au 31 décembre 2018.

II

La présente modification entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013, sous réserve de son approbation par l'Assemblée fédérale. Les articles 33, al. 5, 123*c* et 123*d* ne requièrent aucune approbation.

PROJET



le 5 décembre 2011

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur les banques et de l'ordonnance sur les fonds propres

Mise en œuvre de la révision de la loi sur les banques
du 30 septembre 2011

(Renforcement de la stabilité du secteur financier ; « too
big to fail »)

Table des matières

1	Eléments clés	4
2	Destinataires et objectifs de la révision	5
3	Les principales modifications et leurs effets en bref	5
3.1	Entrée en vigueur	5
3.2	Exigences particulières en matière de fonds propres	5
3.3	Prescriptions particulières en matière de répartition des risques	6
3.4	Mesures organisationnelles	6
3.5	Application d'autres prescriptions particulières relatives aux liquidités	6
4	Bases internationales et analyse de droit comparé	7
5	Modification de l'ordonnance sur les banques (chapitres 6a. et 6b.)	9
5.1	Survol	9
5.1.1	Plan d'urgence	9
5.1.2	Amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation	9
5.2	Plan d'urgence pour les banques d'importance systémique (chapitre 6a.)	10
5.2.1	Plan d'urgence (art. 21 P-OB)	10
5.2.2	Examen du plan d'urgence (art. 21a P-OB)	12
5.2.3	Correction des lacunes et mesures ordonnées (art. 21b P-OB)	13
5.2.4	Déclenchement du plan d'urgence (art. 21c P-OB)	14
5.3	Amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation (chapitre 6b.)	15
5.3.1	Plan de stabilisation et plan de liquidation (art. 22 P-OB)	15
5.3.2	Assouplissements relatifs à la composante progressive des fonds propres (art. 22a P-OB)	16
5.3.3	Mesures visant à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation (art. 22b P-OB)	16
5.4	Dispositions transitoires (art. 62c P-OB)	17
6	Modifications de l'ordonnance sur les fonds propres (Titre 5)	17
6.1	Définition du seuil d'intervention (art. 33 al. 5 P-OFR)	17
6.2	Dispositions générales (Chapitre 1)	17
6.2.1	Principes (art. 123a P-OFR)	17
6.2.2	Groupe financier et établissement individuel (art. 123b P-OFR)	17
6.3	Capital convertible pris en compte (Chapitre 2)	19

6.3.1	Description et émission (art. 123c P-OFR).....	20
6.3.2	Prise en compte (art. 123d P-OFR).....	20
6.4	Exigences en matière de fonds propres pondérées en fonction des risques (Chapitre 3)	21
6.4.1	Principes	21
6.4.2	Exigence de base (art. 123e P-OFR)	21
6.4.3	Volant de fonds propres (art. 123f P-OFR)	21
6.4.4	Composante progressive (art. 123g P-OFR).....	22
6.4.5	Taux de progression (art. 123h P-OFR)	22
6.4.6	Volant anticyclique (art. 123i P-OFR)	23
6.4.7	Comparaison internationale résumée.....	24
6.5	Exigences non pondérées en matière de fonds propres (leverage ratio) (Chapitre 4)	24
6.5.1	Principes	24
6.5.2	Principes (art. 123j P-OFR)	25
6.5.3	Calcul (art. 123k P-OFR)	25
6.5.4	Engagement total (art. 123l P-OFR).....	26
6.6	Prescriptions particulières sur la répartition des risques (Chapitre 5, art. 123m P- OFR).....	27
6.7	Dispositions finales (Titre 6).....	28
6.7.1	Renforcement des exigences de fonds propres pondérées en fonction des risques (art. 125h – 125j P-OFR).....	28
6.7.2	Dispositions transitoires relatives au leverage ratio	30
6.7.3	Application du droit actuel pour les banques d'importance systémique (art. 125k P-OFR)	30
6.7.4	Approbation	30
7	Glossaire.....	31

1 Éléments clés

Les projets de modification de l'ordonnance sur les banques¹ (P-OB) et de l'ordonnance sur les fonds propres² (P-OFR) ont pour objectif de réduire la problématique du « too big to fail » (TBTF). S'agissant des fonds propres, de la répartition des risques et de l'organisation des banques d'importance systémique, les propositions faites par le Conseil fédéral donnent désormais un contour précis aux prescriptions contenues dans la révision de la loi sur les banques du 30 septembre 2011³ (Renforcement de la stabilité du secteur financier, too big to fail) ainsi qu'aux règles édictées par le Conseil de stabilité financière (CSF) en octobre 2011 concernant les établissements internationaux d'importance systémique.

Les exigences particulières de fonds propres complètent les dispositions générales applicables à l'ensemble des banques, en formant une sorte de *régime parallèle*. Dans la *composante de base*, qui doit être remplie au moyen de fonds propres de base durs (CET1), elles s'élèvent à 4,5 % des positions pondérées en fonction des risques (RWA). Le *volant de fonds propres* se monte à 8,5 % des positions pondérées et doit être en principe composé de fonds CET1. Toutefois, il est possible de prendre en compte du capital convertible (« CoCo ») à hauteur de 3 % maximum des positions pondérées, à condition que la conversion en CET1 ou l'abandon de créances générateur de CET1 soit déclenché à un niveau de CET1 égal à 7 % de ces positions. Une *composante progressive* doit également être constituée au moyen de CoCo qui sera converti au plus tard à un niveau de CET1 égal à 5 % des positions pondérées. Le niveau de cette composante dépend de l'engagement total, lequel correspond à la somme du bilan majorée de certaines positions hors bilan ainsi que des parts de marché de la banque dans le domaine des dépôts et des opérations de crédit en Suisse, sachant qu'un montant minimum égal à 1 % des positions pondérées doit être détenu. A cela s'ajoute, le cas échéant, un *volant anticyclique*, étant précisé qu'il touche également les banques qui ne sont pas d'importance systémique.

Ces ratios de fonds propres fondés sur les risques se doublent d'un *ratio d'endettement maximal* (leverage ratio) constitué, à l'exception du volant anticyclique, des trois mêmes composantes que le volet d'exigences axé sur les positions pondérées en fonction des risques. D'après les chiffres actuels des deux grandes banques et si l'on ne tient pas compte d'éventuels assouplissements, les exigences de fonds propres basées sur le leverage ratio se montent aujourd'hui à 5 % de l'engagement total non pondéré. Enfin, tout *gros risque* pris par une banque d'importance systémique peut représenter au plus 25 % des fonds propres de base durs (et non 25 % du total des fonds propres comme c'est le cas actuellement pour toutes les autres banques).

En matière d'*organisation*, les banques sont astreintes à élaborer un *plan d'urgence* destiné à garantir, en cas de menace d'insolvabilité, le maintien des fonctions d'importance systémique pour la Suisse. Ce plan est déclenché par la FINMA dans le cadre d'un plan d'assainissement au plus tard lorsque le capital de conversion (*contingent convertible capital* ou CoCo) de la composante progressive est converti et qu'aucune mesure équivalente visant à garantir le maintien des fonctions d'importance systémique n'a été prise. Conformément aux prescriptions du CSF, les banques doivent également transmettre à la FINMA des *plans de stabilisation* ainsi que toutes les informations qui lui permettront de *planifier l'assainissement ou la liquidation*. Si les banques parviennent à améliorer leur capacité à être assainies ou liquidées au-delà des exigences minimales du plan d'urgence en Suisse et à l'étranger, la FINMA leur accorde en contrepartie des assouplissements sur la composante progressive.

Pour finir, notons que les exigences particulières en matière de *liquidités* seront réglementées dans une ordonnance séparée, qui devrait être soumise à consultation en 2012.

¹ RS 952.02

² RS 952.03

³ Voir le texte sujet au référendum : FF 2011 6897 ; la révision devrait entrer en vigueur au printemps 2012.

2 Destinataires et objectifs de la révision

Les difficultés rencontrées par l'une des grandes banques suisses en 2008 ont montré à quel point la mise en péril d'un seul établissement pouvait menacer le fonctionnement du système financier helvétique tout entier et, partant, de tous les secteurs de l'économie réelle. L'Etat ne peut et ne doit pas laisser un établissement en situation de crise disparaître si le maintien des fonctions d'importance systémique n'est pas garanti. L'établissement, considéré comme « too big to fail », c'est-à-dire trop grand pour que les pouvoirs publics le laissent sombrer, jouit ainsi implicitement d'une garantie d'Etat. Cette garantie a cependant des effets incitatifs néfastes propres à encourager une prise de risque accrue (moral hazard ou risque moral). Elle fausse la concurrence, puisqu'elle revêt le caractère d'une subvention directe, grève le budget de l'Etat en cas d'activation et provoque des coûts économiques supplémentaires. La garantie implicite de l'Etat ne peut en fin de compte être écartée que lorsqu'une banque d'importance systémique peut sortir du marché d'une manière ordonnée. En adoptant la révision de la loi sur les banques (LB), le Parlement a mis en place une base juridique efficace qui devrait permettre d'éliminer en grande partie cette problématique. Ce faisant, il a suivi le message du Conseil fédéral, sachant que ce message se fonde lui-même très largement sur le rapport final remis le 30 septembre 2010 par la commission d'experts que le Conseil fédéral avait instituée en vue d'examiner comment limiter les risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale⁴.

Les modifications de l'OB et de l'OFR présentées ci-après donnent corps à ces nouvelles prescriptions légales. Leur rédaction s'est appuyée à la fois sur le libellé de la loi mais aussi, de manière déterminante, sur le message et le rapport final mentionnés ci-dessus. Les modifications ont été élaborées à partir du printemps 2011 en concertation avec la Banque nationale suisse et la FINMA. Leur développement s'est poursuivi parallèlement au processus législatif concernant la loi sur les banques. S'agissant de l'OFR, elles ont été coordonnées avec le projet de mise en œuvre de Bâle III mis en consultation séparément et devront en tout état de cause entrer en vigueur simultanément. L'importance que revêt ce processus sur le plan économique pour les banques et la place financière suisse a amené le Conseil fédéral à présenter un projet administratif des ordonnances dès la fin août 2011 aux commissions chargées de l'examen préalable, de sorte que ces dernières ont pu se faire une idée de la future application de la révision de la loi sur les banques qu'elles auraient à adopter. Le projet de loi a finalement été complété par une disposition indiquant que les ordonnances du Conseil fédéral doivent être soumises à l'Assemblée fédérale pour approbation, dès lors qu'elles s'appuient sur l'art. 10 al. 4 de la loi sur les banques telle que révisée.

Les destinataires du projet sont les banques d'importance systémique, la FINMA en sa qualité d'autorité de surveillance et la Banque nationale suisse au titre de la surveillance macroprudentielle. L'Association suisse des banquiers et les grandes banques actuellement concernées ont été informées, lors de divers entretiens, de l'état d'avancement des projets d'ordonnance. Les projets administratifs leur ont été présentés en même temps qu'aux parlementaires.

3 Les principales modifications et leurs effets en bref

3.1 Entrée en vigueur

Sous réserve de l'approbation de l'Assemblée fédérale, les règles modifiées entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2013, soit parallèlement à la procédure de mise en œuvre nationale de Bâle III.

3.2 Exigences particulières en matière de fonds propres

En ce qui concerne les fonds propres, le projet présente un concept global pour les banques d'importance systémique. Ce concept repose sur un régime de fonds propres autonome, qui vient s'ajouter au dispositif issu de Bâle III applicable à l'ensemble des établissements bancaires. Les banques d'importance systémique sont donc soumises aux effets des mécanismes particuliers du

⁴ Lien : <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00592/>

volant de fonds propres et du capital convertible, tout en demeurant par ailleurs en permanence soumises aux normes de Bâle III. Pendant la période de transition et jusqu'à la fin de 2018 au plus tard, les décisions du 20 novembre 2008 concernant les fonds propres supplémentaires des deux grandes banques continueront de faire office de seuil minimal additionnel, tant au niveau individuel que consolidé. Les futures exigences particulières applicables aux banques d'importance systémique reposent en premier lieu sur les composantes de fonds propres suivantes, à même d'assurer un renforcement significatif des fonds responsables : l'exigence de base, qui correspond aux exigences minimales de l'accord de Bâle III en ce qui concerne le CET1 ; le volant de sécurité, qui permet aux banques d'absorber des pertes sans tomber en deçà du niveau de l'exigence minimale et sans devoir interrompre le cours de leurs affaires ; et enfin la composante progressive, qui vise à garantir que les banques dont l'importance systémique s'accroît augmentent également leur capitalisation et disposent ainsi de la marge de manœuvre financière nécessaire pour surmonter une crise en mettant en œuvre le plan d'urgence préparé à l'avance. S'ajoute au besoin à ces composantes un volant de capital anticyclique, tel que celui qui vaut pour l'ensemble des établissements bancaires. Le concept s'applique autant au ratio de fonds propres pondérés en fonction des risques qu'au ratio minimal entre fonds propres et engagement total (« leverage ratio »), exception faite toutefois du volant anticyclique.

3.3 Prescriptions particulières en matière de répartition des risques

Les mesures prises dans le domaine de la répartition des risques ont pour vocation première de réduire les interdépendances dans le secteur bancaire et, notamment, le lien de dépendance des autres banques envers les banques d'importance systémique. Elles contribuent par conséquent à atténuer immédiatement les risques. Les dispositions visant à réduire la concentration des créances des banques d'importance systémique face à une contrepartie individuelle et à diminuer l'ensemble des risques systémiques ainsi que les liens de dépendance opérationnelle entre les banques d'importance systémique et les autres ont d'ores et déjà été intégrées au projet de modification de l'OFR relatif à la mise en œuvre de Bâle III, soumis à consultation depuis le 24 octobre 2011. Les prescriptions applicables aux banques d'importance systémique en matière de répartition des risques sont modifiées en ce sens qu'elles n'ont plus pour valeur de référence le total des fonds propres mais le CET1. Cette restriction encourage la diversification et limite la marge de manœuvre des établissements d'une manière parfaitement acceptable.

3.4 Mesures organisationnelles

Les mesures organisationnelles visent à garantir le maintien des fonctions d'importance systémique en temps de crise. Elles jouent aussi un rôle capital dans la réduction des risques systémiques de portée internationale émanant d'un groupe financier tout entier. En rendant possible l'assainissement forcé et la liquidation ordonnée des banques d'importance systémique, elles contribuent à une meilleure répartition des risques entre les actionnaires, les créanciers et les dirigeants des banques.

L'action conjointe des mesures concernant les fonds propres et de celles relatives à l'organisation joue un rôle central compte tenu de la complexité du problème des établissements TBTF. En effet, le plan d'urgence garantissant le maintien de ses fonctions systémiques se déclenche au plus tard lorsque le ratio de fonds propres de la banque tombe au-dessous d'un certain seuil. Simultanément, les CoCo qui doivent être détenues au titre de la composante progressive sont converties. Ainsi, la banque dispose toujours d'une dotation en capital suffisante pour mettre en œuvre le plan d'urgence. Par ailleurs, si elle dépasse les exigences légales minimales en matière d'organisation et qu'elle améliore ainsi sa capacité à être assainie ou liquidée, la banque peut bénéficier d'assouplissements sur la composante progressive de ses fonds propres.

3.5 Application d'autres prescriptions particulières relatives aux liquidités

Les exigences particulières relatives aux liquidités émanant de l'art. 9 al. 2, let. b LB ne sont pas concernées par les actuelles dispositions d'exécution. En avril 2010, la FINMA est convenue avec les deux grandes banques d'un régime de liquidités particulier applicable à l'échelon consolidé depuis le

30 juin 2010. D'après le calendrier actuel, les principes du nouveau régime, qui correspondent dans une large mesure au régime actuel, seront intégrés courant 2012 dans une ordonnance séparée sur les liquidités, promulguée par le Conseil fédéral et applicable aussi bien à l'échelon consolidé qu'individuel. En attendant son entrée en vigueur, les deux grandes banques devront continuer de respecter non seulement les exigences applicables à l'échelon consolidé mais également, à l'échelon individuel, les prescriptions sur les liquidités émanant des articles 16 à 20 OB, auxquelles toutes les banques sont actuellement assujetties.

4 Bases internationales et analyse de droit comparé

Le Conseil de stabilité financière (CSF) a été mandaté en septembre 2009, à l'occasion du sommet du G-20 de Pittsburgh, pour proposer des mesures permettant de résoudre la problématique TBTF liée aux banques d'importance systémique. Sur ce, il a élaboré conjointement avec le Comité de Bâle une approche intégrée pour les établissements financiers ayant une importance systémique sur le plan mondial (G-SIFI) et l'a présentée à la communauté d'Etats⁵. Le G-20 a adopté ces propositions lors du sommet de Cannes le 4 novembre 2011. Elles prévoient notamment que les 29 grandes banques qui ont été identifiées comme étant des G-SIFI par le CSF sur la base de la méthode de classification (bucketing approach) du Comité de Bâle⁶ aient développé d'ici à fin 2012 un plan de stabilisation et de liquidation (*recovery and resolution planning*) en cas de crise. La liste des G-SIFI, sur laquelle figurent aujourd'hui les deux grandes banques suisses, est actualisée tous les ans au mois de novembre. Les banques considérées comme des G-SIFI en novembre 2014 devront par ailleurs présenter, à compter de janvier 2016 et avec un délai transitoire courant jusqu'en janvier 2019, une capacité accrue à supporter les pertes, qui sera fonction du degré d'importance systémique de la banque. Elle s'établira entre 1 % et 3,5 % des positions pondérées en fonction des risques, contre 2,5 % au maximum à l'heure actuelle. Seuls les fonds propres de base durs (CET1) peuvent être pris en compte. Le Comité de Bâle a cependant accepté d'examiner plus avant la prise en compte de capital conditionnel et de soutenir son utilisation dans le cadre d'exigences nationales plus larges en matière de capitaux capables d'absorber des pertes.

Les mesures de durcissement des exigences prudentielles et des prescriptions d'organisation prévues dans les projets d'ordonnance sont conceptuellement conformes aux recommandations du CSF. En ce qui concerne l'ampleur de l'augmentation de la capacité d'absorption des pertes et les instruments de capital à utiliser, les exigences suisses iront au-delà des normes minimales internationales, y compris de celles qui s'appliqueront aux G-SIFI⁷.

S'inspirant du modèle en vigueur dans certains Etats membres (Suède, Allemagne), l'UE prévoit de faciliter le redressement des grands établissements financiers complexes au moyen de la mise en place d'un fonds d'assainissement ex ante, financé par les banques. L'Autorité bancaire européenne (ABE) élabore également des plans de stabilisation et de liquidation. De plus, le droit de la surveillance doit habiliter les autorités de surveillance à intervenir précocement et prévoir une large palette d'instruments de redressement permettant d'intervenir sur les plans du personnel et de l'organisation, par exemple en détachant certaines affaires ou secteurs d'activité, dont l'exploitation sera poursuivie séparément.

Au regard du renforcement marqué du risque systémique dans le sillage de la crise de la dette souveraine au sein de la zone euro, l'ABE a établi, à la demande la Commission européenne et en complément des liquidités supplémentaires mises à disposition par la Banque centrale européenne, des exigences supplémentaires en matière de fonds propres. Les banques sont appelées à renforcer leurs

⁵ CSF, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, octobre 2011 ; Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institution, 4 novembre 2011 y compris d'autres rapports sur l'état d'avancement de la procédure de mise en œuvre de différentes propositions.

⁶ Comité de Bâle, Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement, novembre 2011.

⁷ A propos des exigences minimales suisses comparées aux normes internationales, voir le graphique qui suit le chapitre 6.4.7.

capitaux propres en constituant d'ici 2012 un volant temporaire servant à couvrir les risques provenant des titres de dettes émis par les Etats, sur la base des prix actuels du marché. Dans ce même délai, elles doivent également constituer un volant visant à absorber les pertes, de façon à ce que leur ratio de fonds propres de base atteigne 9 % des positions pondérées en fonction des risques selon les prescriptions actuelles du Comité de Bâle.

Le rapport publié en septembre 2011 par l'Independent Commission on Banking du Royaume-Uni (ICB) propose deux mesures qui, en droit comparé avec la Suisse, peuvent présenter un intérêt certain. Au Royaume-Uni, les banques appartenant à un groupe bancaire et offrant des services et des activités bancaires importantes pour l'économie et le système financier sont isolées des autres entités du groupe tant au niveau financier qu'au niveau organisationnel (*ringfencing*). Seules ces autres entités sont autorisées à réaliser des opérations de placement et à octroyer des crédits à court terme dans les segments de la clientèle privée et des petites et moyennes entreprises (PME), ces activités étant par ailleurs limitées aux clients de l'Espace économique européen. Elles peuvent en outre proposer des services d'aide sous la forme d'activités d'accompagnement non autonomes. A l'inverse, les banques isolées ne sont pas autorisées à exercer des activités qui compliquent la liquidation de la banque, accroissent les positions de risque par rapport aux marchés financiers mondiaux ou créent des risques qui ne sont pas liés au trafic des paiements avec les clients ou avec la fonction d'intermédiation pour l'économie réelle. En ce qui concerne la capacité accrue à absorber des pertes, les banques concernées doivent détenir des fonds propres de base durs de 7 % à 10 % des positions pondérées en fonction des risques, selon le rapport entre ces positions pondérées et le produit intérieur brut du Royaume-Uni (sur une échelle de 1 % à 3 %). Afin d'augmenter l'absorption primaire des pertes, les G-SIFI ainsi que les banques isolées au Royaume-Uni doivent détenir des fonds propres supplémentaires sous la forme de composantes de capital supplémentaires et de bail-in bonds, de façon à ce que les exigences de fonds propres atteignent en tout entre 10,5 % et 17 % des positions pondérées en fonction des risques. Ce ratio est fonction du degré d'importance systémique de l'établissement pour les G-SIFI et fonction de la part des positions pondérées en fonction du risque dans le produit intérieur brut britannique pour les banques isolées. Par ailleurs, ces mêmes banques doivent constituer un volant de fonds propres pour liquidation, dont le montant peut représenter jusqu'à 3 % supplémentaires des positions pondérées en fonction des risques. L'autorité de surveillance définit ce dernier ratio notamment en fonction du risque que représente une liquidation pour les caisses de l'Etat. Elle définit par ailleurs quelles qualités de capital peuvent être prises en compte, à quelles entités du groupe cette exigence doit s'appliquer et si cette exigence doit s'appliquer sur une base consolidée ou également au niveau individuel. Un ratio d'endettement maximal (leverage ratio) de 3 %, qui doit être satisfait au moyen des fonds propres tier 1, est proposé pour toutes les banques. Pour les banques isolées, le ratio d'endettement maximum, qui dépend lui aussi du rapport entre leur RWA et le produit intérieur brut britannique, atteint entre 3 % et 4,06 %. Les propositions de l'ICB sont prises en compte dans un processus de définition de normes qui concrétise entre autre les plans de stabilisation et de liquidation prévus par le Financial Services Act 2010⁸.

Les Etats-Unis ont réglé le problème du too big to fail au niveau législatif par l'adoption du Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Dodd-Frank Act). Le plan d'urgence est désormais déterminé dans des dispositions d'exécution de la Federal Deposit Insurance Corporation et du Federal Reserve Board, mais d'autres éléments doivent encore être précisés. Le Dodd-Frank Act institue un nouvel organe, le Financial Stability Risk Oversight Council (Council), auquel il incombe d'identifier les entreprises financières d'importance systémique qui sont dépourvues de licence bancaire (non-bank financial companies, NBFC) et de les soumettre à des exigences accrues en matière de surveillance. Les grands groupes bancaires liés entre eux devront, à partir d'une valeur seuil de 50 milliards USD d'actifs, satisfaire à des exigences prudentielles plus rigoureuses. A cet effet, le Council peut soumettre des propositions au Federal Reserve Board (Fed), que le Dodd-Frank Act déclare autorité de haute surveillance des établissements d'importance systémique. Cependant, il incombe prioritairement à la Fed de définir les exigences prudentielles accrues applicables aux entreprises financières d'importance systémique sans licence bancaire et aux grands groupes bancaires liés entre eux. Du point de vue de l'organisation, les autorités de régulation américaines disposent désormais d'une pa-

⁸ Voir Financial Services Authority, Consultation Paper cp11_16 d'août 2011.

noplie d'instruments leur permettant d'influencer la taille, la croissance et certaines activités des établissements financiers considérés comme étant d'importance systémique. L'éventail des mesures possibles est très large. Les entreprises peuvent se voir contraintes de se retirer de certains secteurs d'activité et leur croissance par fusion ou acquisition peut être interdite dans certaines circonstances. De plus, si un établissement ne propose pas de plan concluant pour son assainissement ou sa liquidation en cas de crise, des exigences accrues peuvent lui être imposées sur le plan organisationnel.

5 Modification de l'ordonnance sur les banques (chapitres 6a. et 6b.)

5.1 Survol

Les prescriptions concernant le plan d'urgence et l'amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation des banques d'importance systémique sont divisées en deux domaines.

5.1.1 Plan d'urgence

Le chapitre 6a. régit le plan d'urgence devant garantir la poursuite des fonctions d'importance systémique à définir par la Banque nationale suisse (BNS). Le but du plan d'urgence est en premier lieu de garantir la poursuite ininterrompue des fonctions indispensables à l'économie suisse en présence d'une menace d'insolvabilité. La loi sur les banques exige des banques d'importance systémique qu'elles organisent leur structure, infrastructure, conduite et contrôle ainsi que leurs flux internes de capitaux et de liquidités de telle sorte que, en présence d'une menace d'insolvabilité, le plan d'urgence puisse être mis en œuvre sans délai afin de garantir le maintien de leurs fonctions d'importance systémique (art. 9 al. 2 let. d de la loi sur les banques d'après le texte sujet à référendum⁹ ; ci-après LB). Les banques d'importance systémique doivent fournir la preuve à la FINMA que les conditions énoncées ci-dessus sont respectées à tout moment. Le plan d'urgence conforme à la loi constitue une exigence minimale. Lorsque celle-ci n'est pas respectée, la FINMA ordonne les mesures nécessaires (art. 10 al. 4 en relation avec les art. 9 al. 2 let. d et 10 al. 2 LB).

5.1.2 Amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation

Le chapitre 6b. porte sur l'amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation (resolvability) du groupe financier dans son ensemble, en Suisse comme à l'étranger.

La crise de 2008/2009 a non seulement montré que les groupes financiers opérant à l'échelon international sont fortement interdépendants, par exemple avec d'autres acteurs du marché (opérations interbancaires et sur dérivés), mais surtout qu'ils présentent des structures internes si complexes et si difficiles à appréhender qu'un assainissement ou une liquidation ordonnée est presque impossible à mettre en œuvre sous la pression du temps. De plus, ces groupes financiers ne disposent souvent d'aucune vue d'ensemble centralisée dans le domaine des systèmes d'information. Il n'est donc pas surprenant que certains domaines d'activité (*business lines*) ou encore des activités exercées par le biais de personnes morales indépendantes n'aient jamais pu, jusqu'à ce jour, être dissociés dans de brefs délais. Une délimitation claire des activités aurait été la condition nécessaire pour permettre aux autorités nationales compétentes de procéder de façon effective à ces assainissements ou liquidations.

Dans les cas connus, ces circonstances se sont inévitablement traduites – au détriment des créanciers – par des coûts individuels élevés d'assainissement et de liquidation. Parfois, le manque de *resolvability* a contraint des Etats à prendre en quelque sorte des mesures de sauvetage préventives afin d'écartier ces conséquences tant redoutées. Il convient donc désormais d'éviter les cas tels que ceux d'UBS, Fortis, Lehman et autres, et d'améliorer la *resolvability*.

⁹ FF 2011 6897

La crise a par ailleurs mis en évidence la forte dépendance des groupes financiers à l'égard de prestataires de services individuels tels que les prestataires informatiques ou les systèmes de paiement et de règlement des transactions sur titres et autres systèmes de règlement des transactions. Le danger est réel de voir ces prestataires ne plus fournir les services ayant une importance critique pour le système au moment précis où l'on en a le plus besoin. Cela concerne tant les fonctions d'importance systémique que l'assainissement. Il convient donc d'empêcher que les prestataires de tels systèmes fassent usage de leur droit à la résiliation anticipée de leur contrat et suppriment des bases essentielles à la poursuite de l'exploitation.

Différentes mesures visent à limiter les problèmes précédemment énoncés. D'une part, conformément aux propositions du CSF¹⁰, le groupe financier doit prendre des mesures concertées avec l'autorité de surveillance afin de stabiliser la banque en cas de pertes de capital élevées (*recovery*). D'autre part, le groupe financier met à la disposition de l'autorité de surveillance des informations et données permettant l'assainissement ou la liquidation ordonnée en cas de menace d'insolvabilité (*resolution*). Les exigences correspondantes se basent sur l'art. 9 al. 1 phrase 3 LB, qui fait expressément référence à la prise en compte des normes reconnues sur le plan international. A cet égard, les prescriptions du Conseil de stabilité financière jouent un rôle primordial.

Les exigences particulières imposées aux banques d'importance systémique partent du principe qu'il n'a pas encore été procédé à l'amélioration de la *resolvability* et les exigences sont calibrées en fonction de cette hypothèse. Les améliorations effectivement apportées doivent être « récompensées » par le biais d'un système d'incitations aux termes duquel la FINMA accorde des assouplissements (« rabais ») au niveau de la composante progressive des fonds propres, sachant que ces derniers ne s'appliquent toutefois pas au socle incompressible de 1% des RWA. Le groupe financier est donc incité à utiliser les assouplissements accordés sur les exigences de capital du ratio legis aux fins d'amélioration de la *resolvability*. Les assouplissements doivent également servir à couvrir les coûts de restructuration ainsi que les coûts des autres mesures prises à cet effet. Si le groupe financier décide de ne pas améliorer sa capacité d'assainissement et de liquidation, la composante progressive comprend davantage de fonds propres pour tenir compte du surcoût escompté. Les dispositions correspondantes de l'ordonnance concrétisent l'art. 10 al. 4 let. a en relation avec l'al. 3 LB.

5.2 Plan d'urgence pour les banques d'importance systémique (chapitre 6a.)

5.2.1 Plan d'urgence (art. 21 P-OB)

Le plan d'urgence est l'instrument au moyen duquel la banque d'importance systémique doit prouver à la FINMA que ses fonctions d'importance systémique peuvent être poursuivies sans interruption, indépendamment des autres parties de la banque, en cas de menace d'insolvabilité. Il y a « menace d'insolvabilité » lorsque les conditions énoncées à l'art. 25 al. 1 LB, telles que concrétisées par l'art. 21c al. 2 P-OB, sont réunies. En faisant référence à l'art. 8 LB, l'art. 21 al. 1 P-OB définit clairement que le plan d'urgence porte uniquement sur les fonctions d'importance systémique en Suisse. Les banques peuvent choisir les méthodes à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs en fonction de leur structure d'entreprise. En particulier, elles ne se voient pas imposer une variante fixe telle que le transfert des fonctions d'importance systémique auprès d'une entité juridique indépendante et peuvent au contraire définir de quelle façon elles souhaitent satisfaire aux exigences légales. En revanche, au titre de l'al. 2, les banques doivent exposer les mesures garantissant la poursuite des fonctions d'importance systémique en cas de menace d'insolvabilité. Ce faisant, elles peuvent opter – sans que cette liste soit exhaustive – pour l'une des trois solutions suivantes. Elles peuvent constituer, en Suisse, une entité juridique opérationnelle et indépendante jouissant d'une autorisation d'exercer une activité bancaire, à laquelle les fonctions d'importance systémique seront transférées en cas de menace d'insolvabilité. Elles peuvent également prendre les devants et réunir, dans le cadre du modèle d'affaires existant, les fonctions d'importance systémique au sein d'une entité juridique domiciliée

¹⁰ CSF, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, octobre 2011, pp. 16 ss.

en Suisse¹¹. Dans ce dernier cas, l'avantage réside dans le fait que les fonctions d'importance systémique ont fait leurs preuves dans le cadre des activités quotidiennes. Leur poursuite en cas de besoin est par conséquent garantie. Enfin, les banques peuvent conclure avec des tiers des accords applicables en cas de faillite, aux termes desquels elles leur transfèrent les fonctions d'importance systémique s'il y a menace d'insolvabilité.

Dans le cadre de l'examen du plan d'urgence (art. 21a P-OB), la FINMA évalue de façon générale les variantes présentées en termes d'efficacité et d'adéquation avec l'objet de la loi. Dans ce contexte, il convient de renvoyer en particulier à la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant le degré de la preuve dans le cas des prévisions. Lorsque la preuve stricte ne peut être ni apportée, ni raisonnablement exigée, non seulement dans un cas d'espèce, mais aussi en raison de la nature même de la chose – il y a alors d'une certaine manière « état de nécessité en matière de preuve » (voir ATF 128 III 271, consid. 2b/aa, p. 275 avec d'autres renvois) –, la preuve est apportée dès que la banque peut démontrer *qu'en l'état actuel des connaissances et selon toute probabilité*, les mesures prises auront le succès escompté¹². La formulation de l'al. 3. traduit cette jurisprudence par analogie.

Au regard de l'expérience de la FINMA en matière de situations de crise et de prévention de crise, des doutes sont permis quant à l'efficacité en cas de crise d'une planification pure telle qu'exposée dans la première variante et dénuée de mise en application anticipée de certains éléments du plan d'urgence. Différentes motions parlementaires faisant notamment référence aux prescriptions du Dodd Frank Act et propositions de l'ICB expriment des doutes similaires et demandent l'introduction d'un système bancaire ségrégué ou la séparation des fonctions d'importance systémique des activités de banque d'affaires¹³. La mise en œuvre du plan d'urgence revêt cependant une importance nettement accrue lorsque les fonctions d'importance systémique sont exercées conjointement avec des activités risquées, par exemple de banque d'affaires, sous le même toit d'une banque universelle. Si une ségrégation (complète) des secteurs d'activité ne peut être exigée dans le cadre du plan d'urgence, le concept vise, parmi ses objectifs premiers, à empêcher une contamination des fonctions d'importance systémique par le reste de la banque. En d'autres termes, des mesures préparatoires ne satisfont aux exigences légales que si la banque prouve expressément dans le plan d'urgence que les mesures (planifiées) proposées peuvent être mises en œuvre sans délai. « Sans délai » signifie que la FINMA doit être convaincue que les fonctions d'importance systémique peuvent être transférées vers une autre entité juridique en l'espace d'un week-end et être immédiatement fonctionnelles.

L'obligation de la banque d'actualiser son plan d'urgence annuellement offre un équilibre adéquat entre la limitation de la charge imposée à la banque et l'évolution aujourd'hui très rapide des affaires. La raison pour laquelle l'obligation doit être satisfaite à la fin du deuxième trimestre est que les chiffres audités sont alors disponibles. La FINMA peut par ailleurs exiger des actualisations extraordinaires, par exemple en cas de restructuration ou de crise financière de la banque. La banque doit informer spontanément la FINMA en cours d'année des événements susceptibles d'exercer une influence considérable sur le plan d'urgence. De cette façon, la FINMA peut exiger des actualisations appropriées.

En ce qui concerne le rapport entre plan d'urgence et assainissement autonome¹⁴, ce dernier est également possible jusqu'à un certain point aux yeux de la loi. Dans le plan de stabilisation (*recovery plan*), la banque doit exposer à la FINMA à l'aide de plusieurs scénarios de quelle manière elle entend remédier à la situation si elle devait ne plus satisfaire aux exigences de fonds propres ou à d'autres prescriptions légales. Si elle n'y parvient pas, entraînant du même coup une réduction de capital supplémentaire telle que le ratio de CET1 chute à 5 % des positions pondérées en fonction des risques, les CoCo à seuil bas sont converties et ouvrent la phase de *resolution*. A ce stade, les assainissements autonomes ont échoué. Dans l'intérêt public, l'Etat doit alors intervenir en vue de protéger

¹¹ Cela correspond au concept de *ringfencing* proposé par l'ICB pour le Royaume-Uni.

¹² Rapport final de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale du 30 septembre 2010, pp. 42 et 85.

¹³ Motions 11.4000, 11.4030, 11.3845, 11.3857, 11.3895.

¹⁴ Il peut être procédé à un assainissement autonome jusqu'au seuil d'intervention défini à l'art. 25, al. 1 LB, qui est concrétisé par l'art. 21c, al. 2 P-OB.

l'économie nationale, ce qui équivaut à un assainissement ou une liquidation publics assortis d'une externalisation des fonctions d'importance systémique. Dans une telle situation, le retrait du marché du reste de la banque avec maintien des fonctions d'importance systémique selon le principe de base du rapport d'experts doit être accepté¹⁵.

5.2.2 Examen du plan d'urgence (art. 21a P-OB)

L'art. 21a P-OB définit les critères d'évaluation de l'efficacité et de la bonne application des mesures présentées dans le plan d'urgence en relation avec une menace d'insolvabilité de la banque. Ces critères sont définis directement sur la base de l'art. 9 al. 2 let. d de la loi, qui cite comme objet de l'évaluation la structure, l'infrastructure, la conduite et le contrôle ainsi que les flux internes de liquidités et de capitaux. Cette liste n'est pas exhaustive, comme l'indique l'utilisation du mot « notamment ». Elle vise toujours le maintien des fonctions d'importance systémique en Suisse et les mesures nécessaires à cet effet. Le projet d'ordonnance prévoit par ailleurs, au chapitre 6b., des mesures d'amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation en Suisse et à l'étranger ainsi que des assouplissements relatifs à la composante progressive lorsque les conditions requises sont remplies.

Le plan d'urgence doit établir que la poursuite des fonctions d'importance systémique est garantie sur le plan technique (par exemple grâce à l'infrastructure informatique et aux automates) et sur le plan organisationnel (c'est-à-dire grâce à une structure de direction, une structure d'activités et des procédures adéquates), en tenant compte de la durée de la dissociation, de son coût, des obstacles juridiques et des ressources nécessaires. Les mesures prévues dans le plan doivent être conçues de manière à pouvoir être opérationnelles en l'espace d'un week-end, en dehors des heures de négoce des places boursières mondiales.

En vertu de l'art. 30 LB (Maintien de services bancaires), la FINMA peut intervenir dans des relations contractuelles existantes, notamment en vue de transférer les fonctions d'importance systémique d'une banque à d'autres sujets de droit. Afin que cela puisse être réalisé (à court terme) pour les banques d'importance systémique, les rapports juridiques et économiques tant au sein du groupe financier que ceux relatifs aux clients et à d'autres tiers doivent être établis de façon à ne pas entraver la poursuite des fonctions d'importance systémique. Il convient en particulier de sécuriser et standardiser la possibilité de transférer les contrats, sans que l'accord de chaque partie cocontractante ne doive être obtenu préalablement au transfert. La FINMA est consciente que la mise en œuvre de nouveaux modèles de contrats risque d'entraîner une importante charge de travail et demandera un certain temps afin de tenir compte des intérêts légitimes de la banque.

Le plan d'urgence doit prévoir une dotation en fonds propres et en liquidités suffisante pour assurer la poursuite des fonctions d'importance systémique. L'exclusion de tout soutien de la part de la banque centrale ou de l'Etat vise à renforcer la solidité dudit plan, même si le maintien de fonctions d'importance systémique reste dans l'intérêt public après son déclenchement. Cette approche stricte s'appuie directement sur le rapport de la commission d'experts, aux termes duquel les banques d'importance systémique ne peuvent désormais plus compter sur le soutien de l'Etat. Ces dernières doivent exposer comment les fonds propres issus de la conversion ou de l'abandon de créances du capital convertible de la composante progressive peuvent être répartis au sein du groupe. Les fonds propres doivent permettre de capitaliser les entités organisationnelles censées accueillir, ou accueillant déjà, les fonctions d'importance systémique et d'absorber la perte de l'ensemble de la banque pendant toute la mise en œuvre du plan d'urgence. Sur le front des liquidités, tant les entités accueillant les fonctions d'importance systémique que la banque résiduelle subiront d'importantes sorties de capitaux et seront confrontées à des difficultés de refinancement. Ces éléments doivent être pris en compte dans le calcul des besoins de liquidités.

¹⁵ Voir Rapport final de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale du 30 septembre 2010, p. 5 : « La faillite d'une banque d'importance systémique devient une option réaliste et l'effet de distorsion induit par la garantie implicite de l'Etat disparaît. »

L'opérabilité des fonctions d'importance systémique doit être garantie au moyen de processus adéquats ainsi que de l'infrastructure et de la possibilité d'accéder à tout moment aux systèmes externes et à l'infrastructure du marché requise à cet effet. L'accès des fonctions d'importance systémique aux ressources nécessaires doit être garanti à tout moment, indépendamment des autres parties de la banque. Sont également comprises les fonctions de conduite et de contrôle ainsi que les ressources personnelles. Afin d'assurer la disponibilité des ressources il convient d'exclure, dans la mesure du possible, le déclenchement du plan d'urgence des raisons pouvant justifier la résiliation du contrat par les prestataires d'infrastructure de marché financier, de personnel, etc. Par ailleurs, les prestataires d'infrastructures nécessaires au trafic des paiements ou d'autres infrastructures importantes doivent disposer d'une clientèle de banques suffisamment diversifiée. Ils ne doivent pas dépendre d'une seule banque au point d'être immédiatement contaminés si cette banque entre en situation de crise. De même, la banque doit viser une diversification suffisante de ses prestataires.

L'une des principales lacunes résidait jusqu'à présent dans l'absence d'un concept d'information complet permettant, en cas de crise, d'obtenir rapidement une vue d'ensemble des activités et de l'organisation de la banque. Par conséquent, entre autres mesures, tous les contrats relatifs aux fonctions d'importance systémique conclus au sein du groupe, notamment les garanties et les financements internes, et tous ceux conclus avec des clients et d'autres tiers doivent désormais être disponibles, avec les documents d'affaires correspondants, et être mis à jour régulièrement. Cette obligation porte également sur les sociétés et succursales de la banque dans la mesure où elles sont importantes au regard de l'objectif visé.

Le plan d'urgence comprend une évaluation des risques tenant compte des mesures probables des autorités de surveillance ou des tribunaux étrangers. Les mesures de rétorsion ou de sûreté (*ringfencing*) pouvant être prises par les autorités de surveillance et les tribunaux étrangers en réaction au déclenchement du plan d'urgence en Suisse sont difficiles à prévoir. Il semble néanmoins raisonnable d'exiger une telle évaluation de la part de la banque, qui est prédestinée à cet exercice en raison de son expérience et de sa proximité avec l'environnement réglementaire.

5.2.3 Correction des lacunes et mesures ordonnées (art. 21b P-OB)

Si le plan d'urgence ne répond pas aux exigences relatives à la preuve, la FINMA fixe à la banque un délai adéquat pour corriger les lacunes constatées. Elle peut dès cet instant donner des instructions concrètes, préciser les lacunes et poser les questions correspondantes ainsi qu'exiger des documents supplémentaires. En ce qui concerne le délai imparti, il n'est pas possible d'apporter une indication de caractère général et abstrait. Il convient toutefois d'accorder suffisamment de temps au regard de l'ampleur des lacunes à corriger pour obtenir des réponses solides. Si la banque ne comble pas ces lacunes dans le délai imparti, la FINMA lui accorde un délai supplémentaire. Lorsque les lacunes ne sont toujours pas corrigées à l'issue du délai supplémentaire, la FINMA peut notamment prononcer trois mesures¹⁶. Elle peut, tout d'abord, ordonner la constitution d'une entité juridique indépendante en Suisse. Conformément à la proposition du CSF portant sur la constitution de banques relais ou *bridge institutions*, cette entité juridique sert à reprendre et poursuivre les fonctions d'importance systémique en qualité d'ayant cause à titre particulier ou à titre universel¹⁷. La FINMA peut également ordonner une désimbrication et une adaptation de la structure juridique et opérationnelle du groupe afin que les fonctions d'importance systémique soient dissociées ou puissent l'être à court terme. Enfin, l'autorité de surveillance peut exiger l'externalisation de l'infrastructure et des services nécessaires à la poursuite des fonctions d'importance systémique dans une société dirigée de manière centralisée au sein du groupe financier ou dans une entité hors de ce dernier. Cette liste n'est pas exhaustive, car la FINMA doit pouvoir prendre des mesures adaptées à la situation.

¹⁶ Voir notamment à ce sujet le Rapport final de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale du 30 septembre 2010, p. 86 (lettre d).

¹⁷ CSF, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, octobre 2011, page 8 (chiffre 3.4) et page 16 (chiffre 10.5).

5.2.4 Déclenchement du plan d'urgence (art. 21c P-OB)

Le plan d'urgence constitue la base des mesures de protection et des mesures applicables en cas d'insolvabilité que la FINMA peut prendre au titre des art. 26 ss LB¹⁸. Les mesures découlant du plan d'urgence portent sur les fonctions d'importance systémique en Suisse. La FINMA peut en outre ordonner – simultanément ou de façon échelonnée – des mesures d'assainissement destinées à sauver le reste de la banque.

Conformément à l'al. 1 de l'art. 25 LB, les conditions du déclenchement du plan d'urgence sont :

- Des raisons sérieuses de craindre qu'une banque soit surendettée ;
- L'existence de problèmes de liquidité importants ; ou
- le non-rétablissement du respect des prescriptions en matière de fonds propres dans le délai imparti par la FINMA.

Le nouveau concept de fonds propres prévoit que le volant de fonds propres peut passer temporairement en dessous du seuil requis (art. 123f P-OFR). Il convient par conséquent de définir à quel moment les prescriptions en matière de fonds propres ne sont plus respectées et requièrent une intervention. De cette façon, l'interaction entre les mesures pouvant être prises par la FINMA en raison de l'utilisation du volant de fonds propres conformément à l'art. 123f al. 4 P-OFR et la menace d'insolvabilité est clarifiée.

Ce seuil d'intervention est atteint et le plan d'urgence doit être mis en œuvre « au plus tard » lorsque les CoCo de la composante progressive sont converties. Le déclenchement du plan d'urgence dépend de la conversion des CoCo à seuil bas dans la mesure où le capital ainsi créé doit servir à l'application du plan d'urgence et à l'assainissement ou la liquidation ordonnée du reste de la banque. Ce couplage est indispensable pour conférer au concept d'urgence sa crédibilité et offrir à la FINMA une indication légale claire quant à son action, en lui permettant d'intervenir en cas de crise menaçante sans déclencher un différend sur l'ampleur de sa marge d'appréciation. La FINMA est la seule autorité habilitée à décider de ne pas appliquer le plan d'urgence si des mesures équivalentes ont été prises afin de garantir le maintien des fonctions d'importance systémique.

Si le seuil de conversion défini pour les CoCo de la composante progressive aux termes de l'art. 123g al. 2 P-OFR est supérieur au ratio de CET1 de 5 % des positions pondérées en fonction des risques, le plan d'urgence est déclenché en fonction de ce seuil plus élevé. Si la composante progressive est couverte au moyen de fonds CET1 et non au moyen de CoCo, le plan d'urgence est déclenché au plus tard lorsque le ratio de CET1 passe en dessous du seuil de 5 % des positions pondérées. Pour le calcul du ratio de CET1, il faut tenir compte du fait que les fonds CET1 servant à la couverture de la composante progressive ne peuvent pas être pris en compte en tant que tels, mais en tant que fonds propres complémentaires tier 2 (art. 123g al. 3 P-OFR).

Par ailleurs, conformément aux exigences générales en matière de fonds propres, l'insolvabilité est imminente (menace d'insolvabilité) lorsque la banque d'importance systémique ne satisfait plus aux exigences minimales du Comité de Bâle telles que transposées dans l'art. 33 P-OFR et qui lui sont également applicables. Cette disposition figure expressément à l'art. 33 al. 5 P-OFR. Pour finir, la FINMA peut également intervenir alors que la banque satisfait encore à ces exigences, en particulier lorsque celle-ci souffre de problèmes de liquidité importants (cf. art. 25 al. 1 LB).

¹⁸ Voir le Message concernant la révision de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité du secteur financier, too big to fail) du 20 avril 2011, FF 2011, 4365, 4413 (ch. 2.1.7).

5.3 Amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation (chapitre 6b.)

5.3.1 Plan de stabilisation et plan de liquidation (art. 22 P-OB)

Outre le plan d'urgence pour la Suisse, les plans de la banque et de l'autorité de surveillance doivent porter sur la stabilisation ou la liquidation de la banque dans son ensemble. Deux plans sont nécessaires à cet effet : un plan privé de stabilisation autonome (*recovery plan*) et un plan de liquidation souverain (*resolution plan*).

Le plan de stabilisation permet de préparer la stabilisation d'une banque d'importance systémique afin qu'elle poursuive son activité sans intervention de l'Etat. Il doit être remis par la banque d'importance systémique à la FINMA, qui l'examine et l'approuve dans la mesure où la banque y démontre les possibilités d'une stabilisation durable en cas de crise. Il doit démontrer de quelle façon la banque d'importance systémique peut recouvrer la capacité financière nécessaire en cas de problèmes de capital ou de liquidités d'ampleur systémique ou propres à son établissement. Le scénario de base prévoit que la banque a entamé son volant de fonds propres et se dirige vers la conversion du capital convertible compris, le cas échéant, dans ledit volant, mais qu'elle peut encore poursuivre ses activités (point de vue *going concern*). Le plan de stabilisation doit prévoir des mesures permettant de réduire le profil de risque de la banque et de conserver le capital ou selon le cas le rétablir. Les hypothèses sur lesquelles repose le plan de stabilisation doivent être indiquées à la FINMA. De même, le plan de stabilisation doit préciser quelles mesures d'urgence générales il prévoit en ce qui concerne l'informatique, l'infrastructure et les processus internes. Il doit exposer les scénarios dont la surveillance incitera la banque à envisager la mise en œuvre de mesures de stabilisation autonome. Ces scénarios doivent être établis pour des situations de crise des capitaux et des liquidités tant au niveau du marché qu'au niveau de la banque. Le plan de stabilisation doit par ailleurs prévoir un éventail de mesures de stabilisation visant à éliminer ou contenir ces différentes situations de crise et parmi lesquelles la banque choisira celles qu'elle juge appropriées dès lors que des événements déclencheurs, à définir en termes quantitatifs et qualitatifs, se seront produits.

Le plan de liquidation permet de préparer l'assainissement ou la liquidation de la banque par la FINMA. Il est établi par la FINMA, la banque d'importance systémique devant fournir les informations et données nécessaires à cet effet. La FINMA ne peut confier l'élaboration du plan de liquidation aux établissements bancaires, ne serait-ce que pour des raisons relevant du droit des compétences (elle est la seule autorité compétente pour prononcer l'assainissement ou la liquidation d'une banque). Le plan de liquidation doit exposer de quelle façon une banque d'importance systémique souffrant d'une crise financière massive – affectant le marché, le secteur ou seulement l'établissement – peut être liquidée de façon ordonnée tout en maintenant les fonctions d'importance systémique, après l'échec des éventuelles mesures de stabilisation. Cette évolution, associée à la perte de confiance des clients (risque de panique bancaire) et aux inquiétudes concernant les marchés de refinancement et un éventuel abaissement de la note, exige de prendre de la distance par rapport au modèle d'affaires appliqué jusque-là par la banque. Les mesures prévues dans le plan de liquidation reposent donc sur l'hypothèse selon laquelle l'activité de la banque ne peut être poursuivie de façon inchangée (point de vue *gone concern*) et comportent des stratégies grâce auxquelles la banque peut être assainie ou liquidée par l'Etat, moyennant l'application du plan d'urgence destiné à maintenir les fonctions d'importance systémique.

Les plans de stabilisation et de liquidation doivent tenir compte des dispositions relatives à la stabilisation, à l'assainissement et à la liquidation émises par les autorités de surveillance et les banques centrales étrangères. Les autorités de surveillance vont parallèlement élargir et renforcer la coordination et la coopération internationales.

La banque d'importance systémique présente son plan de stabilisation et les informations nécessaires au plan de liquidation à la FINMA avec la même périodicité que le plan d'urgence, tel qu'énoncé à l'art. 21 al. 3. Il est cependant expressément indiqué que des modifications, notamment de la structure de la banque, peuvent impliquer un remaniement du document. En application des prescriptions du

CSF¹⁹, la FINMA a déjà développé une procédure d'établissement de plans de stabilisation et de liquidation pour la Suisse. En concertation avec les autorités partenaires (y compris la BNS) et les banques d'importance systémique, elle constitue de plus à cet effet un catalogue d'exigences.

Outre la planification présentée comme constituant une exigence minimale, la banque d'importance systémique décrit également sur une base volontaire les mesures prévues ou déjà réalisées qui visent à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation en Suisse et à l'étranger, et ce, afin de pouvoir bénéficier d'assouplissements sur la composante progressive des fonds propres.

5.3.2 Assouplissements relatifs à la composante progressive des fonds propres (art. 22a P-OB)

La FINMA accorde des assouplissements relatifs à la composante progressive visée à l'art. 123g P-OFR si la banque d'importance systémique améliore très vraisemblablement sa capacité d'assainissement et de liquidation en Suisse et à l'étranger (*resolvability*) grâce aux mesures énoncées à l'art. 22b. Ici – tout comme dans le cas du plan d'urgence – se pose la question de l'efficacité de planifications pures en cas de crise. Pour cette raison, l'établissement de plans de stabilisation et de liquidation constitue une exigence minimale qui ne suffit pas pour prétendre à des assouplissements. La FINMA peut néanmoins tenir compte de l'application réussie de ces mesures. Il est par ailleurs explicitement précisé que la garantie de la poursuite des fonctions d'importance systémique dans le cadre du plan d'urgence ne donne droit à aucun assouplissement (voir aussi art. 123h al. 4 P-OFR). Enfin, les assouplissements ne doivent pas menacer la mise en œuvre du plan d'urgence.

Si, du fait du libellé de l'art. 10 al. 3 LB, la FINMA ne dispose d'aucune marge d'appréciation en ce qui concerne l'octroi des assouplissements, elle conserve toutefois cette liberté d'appréciation dans le cas de la *resolvability*. Le système des assouplissements est en cours d'élaboration au sein de la FINMA. Ses principes de base ont déjà été déterminés. Selon les critères du CSF²⁰, une banque d'importance systémique est considérée comme étant *resolvable* lorsque les autorités de surveillance considèrent comme possible et crédible de liquider la banque de telle façon que les fonctions d'importance systémique soient protégées, que la liquidation n'entraîne pas de perturbations importantes du système financier et que les contribuables ne soient exposés à aucun risque. La capacité d'assainissement et de liquidation d'une banque d'importance systémique ne peut être évaluée avec certitude qu'a posteriori. Les critères de preuve de l'efficacité seront de nature qualitative et reposeront sur des règles, tandis que l'octroi des assouplissements exigera une quantification. Le montant des assouplissements sera donc défini par la FINMA grâce à une évaluation de l'ensemble de la banque, en particulier sur la base d'un *resolution effectivity test* (RET) conforme aux concepts en vigueur à l'échelle internationale²¹. Le test porte sur la structure des critères et sur leur satisfaction par la banque dans la pratique. Le niveau de la remise dépend de l'efficacité prévisible des mesures en termes d'assainissement (réduction des coûts de liquidation et facilitation de la liquidation). Il n'est donc pas prévu d'accorder un montant fixe de remise par critère rempli, auquel cas la remise totale correspondrait à la somme de ces montants. La satisfaction de chaque critère sera plutôt appréciée en relation avec celle des autres et compte tenu d'une pondération individuelle basée sur leur contribution à la réalisation de l'objectif fixé.

5.3.3 Mesures visant à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation (art. 22b P-OB)

L'art. 22b énonce les mesures visant à améliorer la capacité d'assainissement et de liquidation de la banque et pouvant ouvrir un droit à des assouplissements sur la composante progressive. Le cata-

¹⁹ CSF, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, octobre 2011, pp. 16 ss.

²⁰ CSF, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, octobre 2011, p. 27.

²¹ Voir le Message concernant la révision de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité du secteur financier, too big to fail) du 20 avril 2011, FF 2011, 4365, 4409.

logue de critères s'inspire principalement de celui du CSF²² et de la commission d'experts²³. Ces mesures facilitent autant l'assainissement que la liquidation de la banque. Elles se concentrent sur les décentralisations structurelles, les décentralisations financières pour limiter les risques de contagion et la décentralisation opérationnelle pour protéger les données et assurer la poursuite de prestations d'exploitation importantes. L'utilisation du mot « notamment » souligne le fait que cette liste n'est pas exhaustive, mais peut être complétée par d'autres mesures prises par la banque et reconnues par la FINMA.

5.4 Dispositions transitoires (art. 62c P-OB)

Dans des cas justifiés, la FINMA peut accorder aux banques d'importance systémique des délais appropriés pour la première remise des mesures des plans d'urgence, de stabilisation et de liquidation. A cet égard, il convient de tenir compte des calendriers du CSF ainsi que de l'intérêt particulier de la Suisse dans un établissement rapide des plans.

6 Modifications de l'ordonnance sur les fonds propres (Titre 5)

6.1 Définition du seuil d'intervention (art. 33 al. 5 P-OFR)

En complément à la partie générale, l'art. 33 al. 5 P-OFR fixe le seuil d'intervention²⁴ à partir duquel la FINMA décide pour toutes les banques – et donc aussi pour celles d'importance systémique – les mesures visées aux art. 26 ss. LB. Selon ces dispositions, les prescriptions en matière de fonds propres au sens de l'art. 25 al. 1 de la loi sont considérées comme non satisfaites si une banque n'atteint plus les exigences minimales selon l'art. 33 al. 1 à 4. Cette précision s'impose pour lever l'incertitude introduite par le futur volant de fonds propres portant sur le fait de savoir à partir de quand les conditions d'autorisation ne sont plus remplies.

6.2 Dispositions générales (Chapitre 1)

6.2.1 Principes (art. 123a P-OFR)

Les exigences particulières du présent titre s'appliquent aux banques d'importance systémique. Ces dernières doivent cependant aussi répondre à tout moment aux exigences minimales de Bâle III²⁵. Par conséquent, les exigences applicables à toutes les banques en matière de fonds propres et de répartition des risques selon les titres 3 et 4 OFR s'appliquent en sus aux banques d'importance systémique, indépendamment des exigences particulières (régime parallèle).

6.2.2 Groupe financier et établissement individuel (art. 123b P-OFR)

En vertu du droit en vigueur, chaque banque est déjà tenue de disposer, *sur une base individuelle et consolidée*, d'un volume suffisant de fonds propres et de liquidités (art. 4 al. 1 LB et art. 6 al. 1 OFR). Selon l'art. 9 al. 2 let. a en relation avec l'art. 7 al. 1 LB, les banques *d'importance systémique* doivent répondre à des exigences particulières en matière de fonds propres. Il en découle qu'au sein du groupe financier, les exigences particulières doivent être satisfaites par le groupe sur une base conso-

²² CSF, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, octobre 2011, pp. 28 ss. (chiffre 4).

²³ Rapport final de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale du 30 septembre 2010, pp. 40 s. (ch. 3.6.1).

²⁴ Ce seuil d'intervention ne doit pas être confondu avec celui à partir duquel des mesures doivent être prises pour reconstituer le volant de fonds propres, conformément à l'art. 123f, al. 4 P-OFR.

²⁵ La modification de l'OFR, touchant toutes les banques, rendue nécessaire par les exigences minimales de Bâle III, fait actuellement l'objet d'une procédure de consultation depuis le 24 octobre 2011. La numérotation des titres et des articles a été adaptée en fonction du présent projet.

idée mais aussi par les établissements individuels qui remplissent des fonctions d'importance systémique en Suisse. Ce principe est encore une fois clairement précisé à l'art. 123b al. 1 P-OFR. Si les exigences se limitaient exclusivement à l'échelon du groupe financier, la dotation en fonds propres des banques d'importance systémique en Suisse ne serait pas régulée. Un but important de la loi, à savoir la protection des fonctions d'importance systémique en Suisse, pourrait alors ne pas être atteint, le capital pouvant être transféré vers des sociétés étrangères et n'étant dès lors plus disponible en Suisse en cas de crise.

Du fait de la structure individuelle du groupe et du taux d'endettement interne adopté (leverage), il est cependant possible que l'agrégation des exigences individuelles entraîne de facto un dépassement des exigences réglementaires à l'échelon du groupe. Au niveau des établissements individuels, la couverture de positions-risques internes au groupe (prêts, garanties) augmente les fonds propres nécessaires tandis que les fonds propres pris en compte diminuent du fait de la déduction de participations. Cette situation n'a aucune incidence au niveau consolidé puisque les positions internes correspondantes sont éliminées. Il peut donc être nécessaire d'accorder des assouplissements à l'échelon de l'établissement individuel. A l'art. 123b al. 2 P-OFR, la FINMA prévoit de tels assouplissements à deux conditions²⁶. Les exigences à l'échelon de l'établissement individuel doivent d'abord conduire à élever le niveau des exigences à l'échelon du groupe financier. A cet égard, seules des élévations substantielles et durables sont pertinentes. Ensuite, la banque doit avoir pris, à l'échelon du groupe financier, les mesures qui peuvent raisonnablement être attendues d'elle pour éviter l'élévation du niveau des exigences. L'établissement en question a de ce fait la faculté d'optimiser son modèle d'affaires en termes de capital. Les mesures qui imposent d'adopter une structure d'organisation précise ne sont pas considérées comme raisonnablement exigibles (art. 123b al. 3)²⁷. A l'inverse, les mesures organisationnelles ou structurelles du groupe qui mènent à une augmentation de la différence entre les exigences en matière de fonds propres à l'échelon de l'établissement individuel et celui du groupe – par exemple le transfert de participations d'une holding au sein du groupe financier vers une banque – ne donnent pas droit en elles-mêmes à des assouplissements (art. 123b al. 4 P-OFR).

Les assouplissements au sens de l'art. 123b al. 4 P-OFR peuvent être accordés isolément ou conjointement, soit se cumuler. Dans certains cas, les assouplissements peuvent constituer une exception passagère; ce qui justifie en tout état de cause une limitation dans le temps.

Selon l'art. 123b al. 4 let. a P-OFR, les exigences en matière de fonds propres pour les établissements individuels peuvent être inférieures à celles du groupe financier. Les fonds propres des établissements individuels doivent toutefois se monter à 14 % au moins des positions pondérées en fonction des risques car ils sont aussi soumis aux exigences particulières en matière de fonds propres du Titre 5. La composante progressive comporte donc un socle incompressible de 1 % des positions pondérées (art. 123h al. 6 P-OFR). Quoi qu'il en soit, les éventuels assouplissements ne peuvent en aucun cas être à l'origine d'un non respect des exigences minimales générales du Comité de Bâle.

Selon l'art. 123b al. 4 let. b P-OFR, les déductions des participations peuvent être réduites. Cette réduction porte autant sur les assouplissements qualitatifs que quantitatifs. Cela signifie en particulier que la participation ne doit pas être intégralement déduite de CET1, mais qu'il est possible de déduire par exemple la moitié de CET1²⁸ et l'autre des fonds propres tier 2 ou de l'équivalent CoCo. A titre exceptionnel, la déduction paritaire des participations conformément à l'art. 31 al. 1 let. d P-OFR peut donc continuer de s'appliquer à l'échelon de l'établissement individuel.

²⁶ Une réglementation similaire est prévue à l'art. 6, al. 1 a, 3 a de la Directive européenne sur l'adéquation des fonds propres. Elle correspond aux exigences minimales du Comité de Bâle puisque ces dernières s'appliquent uniquement sur une base consolidée.

²⁷ De telles adaptations apportées à la structure d'organisation peuvent par contre, dans le cadre de la composante progressive, donner droit à des remises (art. 123h, al. 3, let. c OFR).

²⁸ Les banques d'importance systémique n'auront à l'avenir plus de fonds propres T1 – en ce qui concerne le régime de fonds propres particulier TBTF – mais uniquement du CET1 et des CoCo.

Selon l'art. 123b al. 4 let. c P-OFR, les exigences internes de couverture par des fonds propres peuvent être réduites au sein du groupe. Il peut notamment s'agir du maintien des dispositions dites *G-10 Relief*, selon lesquelles les positions-risques envers des sociétés du groupe dans des Etats du G-10 et en Australie sont exonérées de l'obligation de couverture par des fonds propres et de la déduction des participations.

Selon l'art. 123b al. 4 let. d P-OFR enfin, le financement interne au groupe peut être facilité. Sur cette base, les positions internes au groupe peuvent être exclues de la pondération en fonction des risques et, lorsqu'elles concernent des entités non régulées, des limites applicables aux gros risques pour autant que cela soit par exemple nécessaire pour le maintien d'une gestion centralisée des flux de capitaux (*central treasury*). Cette disposition vise par ailleurs à faciliter le financement par des tiers de participations aux fonds propres de filiales (*double leverage*) et en particulier une structuration avec des holdings intermédiaires.

Les exigences particulières applicables à l'échelon des groupes financiers et des établissements individuels d'importance systémique ainsi que les assouplissements octroyés sont publiés dans les grandes lignes par la FINMA. Cela concrétise l'art. 10 al. 2 LB. Par ailleurs, la banque et le groupe financier sont soumis à une obligation de publication dans le cadre du compte-rendu ordinaire de leurs activités. Ce dernier fait référence à l'art. 35 OFR. La publication est en principe requise à l'échelon de l'établissement individuel. Toutefois, eu égard au rabais dit de consolidation, cette obligation est restreinte dans la pratique administrative de la FINMA en ce sens que lorsque les exigences de fonds propres sont déterminées au niveau d'un groupe financier, les exigences de publication financière ne s'appliquent qu'au niveau consolidé ; il n'y a pas d'obligation de publication à l'échelon de la société mère et de la filiale²⁹. Les grandes banques actives à l'international sont soumises à une réglementation différente puisque les ratios relatifs aux fonds propres de base et aux fonds propres globaux (ratios de la BRI) doivent être publiés non seulement pour le groupe, mais aussi pour les filiales importantes en Suisse et à l'étranger³⁰. Le droit en vigueur est complété par l'art. 123b al. 6 let. b en ce sens que les exigences particulières et les assouplissements octroyés doivent être publiés à l'échelon du groupe financier, mais aussi à celui des établissements individuels d'importance systémique et que cette obligation concerne aussi les ratios de fonds propres corrigés desdits assouplissements. Les obligations de publication évoquées s'appliquent indépendamment de celles applicables en vertu du code des obligations et de la loi sur les bourses.

L'ensemble des dispositions et assouplissements au sens de l'art. 123b P-OFR s'applique par analogie au leverage ratio ; à cet égard, les (futurs) exigences minimales du Comité de Bâle doivent aussi être observées.

6.3 Capital convertible pris en compte (Chapitre 2)

Avec la prise en compte de capital convertible dans certaines composantes des fonds propres, le régime suisse en matière de *too big to fail* joue un rôle de précurseur sur la scène internationale. Le Comité de Bâle reconnaît et encourage la prise en compte de capital convertible (*contingent capital*) en tant que fonds propres additionnels à l'échelon national³¹. A l'issue de la consultation, le Chapitre 2 sera complété par des prescriptions générales, dès que les banques autres que celles d'importance systémique pourront émettre du capital convertible et le prendre en compte dans les composantes du volant de fonds propres.

²⁹ Circ.-FINMA 2008/22 Exigences de publication liées aux fonds propres dans le secteur bancaire, Cm. 3.

³⁰ Circ.-FINMA 2008/22 Exigences de publication liées aux fonds propres dans le secteur bancaire, Cm. 56 ss.

³¹ Comité de Bâle, Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement, novembre 2011, p. 20 al. 88 et annexe 3.

6.3.1 Description et émission (art. 123c P-OFR)

Le capital convertible est défini à l'art. 11 al. 1 let. b en liaison avec l'art. 13 LB. A des fins de simplification, ce capital est ici regroupé, sous la notion générique de capital convertible, avec le capital obtenu par l'émission d'emprunts assortis d'un abandon de créances selon l'art. 11 al. 2 de la loi sur les banques, à condition qu'il remplisse les conditions de ce chapitre.

Il est important que la conversion se fasse à l'échelon le plus élevé du groupe pour que le capital puisse être distribué dans le groupe financier à partir de cet échelon. Cela s'applique aussi lorsque la société mère du groupe n'est pas une banque, mais par exemple une holding non opérationnelle. Pour cette raison, l'alinéa 2 précise explicitement que la société mère du groupe est l'émetteur. Ce même alinéa désigne par les termes « société du groupe constituée à cet effet par des groupes financiers et conglomérats financiers à dominante bancaire » les sociétés d'investissement par l'intermédiaire desquelles on procède aux émissions structurées. Cela peut être nécessaire pour les investisseurs étrangers. Il faut cependant s'assurer qu'au moment de la conversion les fonds puissent être transférés vers la société à laquelle revient le produit de la conversion de l'instrument convertible.

Par ailleurs, les établissements individuels d'importance systémique sont tenus d'émettre du capital convertible dans la même proportion si le capital convertible est émis à l'échelon du groupe financier. A cet égard, il suffit d'émettre des instruments de capital présentant une capacité comparable à absorber les pertes et le même événement déclencheur, pour autant que ces instruments de capital soient détenus par une autre société du groupe. Dès lors que les instruments de capital sont émis comme décrit ci-dessus par une société ad hoc et que le produit doit, de ce fait, être transféré au groupe financier par l'intermédiaire d'un instrument interne, la FINMA peut accepter en lieu et place du capital convertible du capital d'une qualité au moins égale à tier 2, à condition que celui-ci présente une capacité à absorber les pertes comparable au capital convertible.

6.3.2 Prise en compte (art. 123d P-OFR)

Pour pouvoir être pris en compte, le capital convertible doit satisfaire aux normes minimales internationales. En accord avec les propositions du Comité de Bâle concernant les G-SIFI³², seuls sont pris en compte à l'heure actuelle des instruments qui peuvent éteindre totalement et durablement l'obligation au moyen d'une conversion en fonds propres de base durs ou d'un abandon de créances. Compte tenu de la complexité accrue et du manque d'acceptation internationale, il n'est pas possible d'accepter des instruments assortis d'une capacité à absorber partiellement des pertes ou des instruments assortis d'un mécanisme de modification de la valeur tels que des *write downs* ou des *write ups*. Les émetteurs sont toutefois libres de proposer deux instruments séparés aux investisseurs (un emprunt et un CoCo). Les éléments d'option (*warrants*) sont admis mais ne peuvent pas offrir un potentiel de gain supérieur à celui des actions de la société émettrice. Une relation entre l'abandon de créances et un droit à de futurs bénéfices n'est en particulier pas admissible.

Selon l'art. 11 al. 4 LB, l'approbation de la FINMA est requise pour qu'un instrument puisse être pris en compte. Pour obtenir cette approbation, il faut apporter la preuve que les effets prévus par la loi sur les banques et ses ordonnances d'exécution interviendront et que les exigences relevant du droit des sociétés et du marché des capitaux, notamment, sont satisfaites. En revanche, aucune condition particulière d'émission n'est prévue. Les prescriptions sont au contraire réduites au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif réglementaire d'absorption des pertes le moment venu. Pour le reste, liberté est laissée au marché de se déterminer sur l'acceptation des instruments concrets.

Avant conversion, le capital convertible doit satisfaire au minimum aux exigences en matière de capital complémentaire au sens de l'art. 27 P-OFR. Les banques peuvent cependant faire en sorte que ce capital convertible soit éligible en tant que AT1 (art. 24 al. 1 let. e OFR), afin de remplir les exigences générales auxquelles elles sont aussi soumises.

³² Comité de Bâle, Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement, novembre 2011, p. 26, annexe 3, ch. 1.

6.4 Exigences en matière de fonds propres pondérées en fonction des risques (Chapitre 3)

6.4.1 Principes

L'accord de Bâle constitue un régime parallèle mais constitue aussi en grande partie les bases des exigences particulières. Conformément à l'art. 33 al. 2 P-OFR, les positions pondérées en fonction des risques constituent la valeur de référence. Dans les dispositions générales, il est en outre fait référence aux fonds propres de base durs comme fonds propres pris en compte. En tant que nouvelle catégorie de fonds propres, le capital convertible prend son importance dans la composante progressive ainsi que partiellement dans le volant de fonds propres.

6.4.2 Exigence de base (art. 123e P-OFR)

Comme l'exigence minimale en matière de fonds propres de base durs selon l'accord de Bâle, l'exigence de base s'élève à 4,5 % des positions pondérées en fonction des risques. Cette exigence doit aussi être satisfaite durablement à l'aide de fonds propres de base durs.

6.4.3 Volant de fonds propres (art. 123f P-OFR)

Les banques d'importance systémique doivent conserver un volant de fonds propres correspondant à 8,5 % des positions pondérées en fonction des risques. Le montant de ce volant découle de l'expérience d'UBS pendant la crise. En l'espace d'un an, la banque avait alors subi une perte de l'ordre de 8 % de ses positions pondérées. Les fonds propres détenus dans le volant doivent permettre de faire face à de telles pertes. Les exigences relatives au volant de fonds propres doivent donc être satisfaites en principe grâce à des fonds propres de base durs intégralement capables d'absorber des pertes. A concurrence de 3 % au maximum des positions pondérées du risque, il est aussi possible de prendre en compte du capital convertible, dont la conversion est déclenchée lorsque les fonds propres de base durs passent en dessous de 7 % des positions pondérées. L'objectif du volant de fonds propres consiste à absorber des pertes sans que les conditions requises pour l'octroi de l'autorisation soient remises en question. Par conséquent, un passage en dessous du seuil requis est seulement admissible temporairement lorsque la banque réalise des pertes. En vue de la prévention de futures crises, le volant de fonds propres doit être reconstitué immédiatement, c'est-à-dire dans le cadre de la planification courante des fonds propres, dès que la banque a recouvré sa capacité bénéficiaire. Par ailleurs, le passage en dessous du seuil requis en période de crise a aussi pour conséquence que la FINMA intensifie sa surveillance et que la politique de l'entreprise doit devenir plus prudente à l'égard du risque. La banque doit par conséquent indiquer à la FINMA les mesures lui permettant de reconstituer le volant de fonds propres et dans quel délai. Le volant de fonds propres est caractérisé par la complémentarité entre des exigences minimales strictes et une marge de manœuvre avec la possibilité de passer en dessous du seuil requis. En fonction des différentes phases de la crise, il y a un transfert progressif de la gestion de crise autonome et strictement privée vers une intensification des mesures de surveillance. Le volant de fonds propres présente l'avantage de permettre cette flexibilité reposant sur le principe de la proportionnalité. Il n'est donc pas nécessaire de prendre immédiatement d'importantes mesures de protection dès que le seuil du volant de fonds propres n'est plus respecté. Dès lors que les fonds propres de base durs chutent en dessous de 7 % des positions pondérées en fonction des risques et que la conversion du capital convertible détenu dans le volant de fonds propres est déclenchée, il devient toutefois inévitable d'ordonner des mesures plus strictes telles que celles évoquées aux lettres e et f. La crise a en effet révélé que dans ce cas, le seuil d'intervention à partir duquel des mesures protectrices ou d'assainissement de la Finma au sens de l'art. 25 al. 1 LB sont déclenchées est atteint rapidement et qu'on ne peut pas se contenter d'attendre sans agir.

6.4.4 Composante progressive (art. 123g P-OFR)

La composante progressive vise à renforcer la capitalisation des banques à mesure que leur importance systémique augmente et doit servir à financer la mise en œuvre des mesures prévues par le plan d'urgence. Elle correspond à un supplément de fonds propres exprimé en pourcentage des positions pondérées en fonction des risques conformément à l'art. 33 al. 2 P-OFR. Jusqu'au déclenchement du plan d'urgence, l'établissement doit satisfaire en permanence aux exigences de composante progressive. Le montant concret du supplément est déterminé conformément à l'art. 123h P-OFR.

La composante progressive doit être intégralement couverte par du capital convertible. Pour pouvoir être pris en compte au titre de la composante progressive, les instruments de capital doivent prévoir la conversion en fonds propres de base durs ou l'abandon de créances au plus tard lorsque les fonds propres de base durs passent en dessous de 5 % des positions pondérées en fonction des risques. Cette disposition permet aux banques d'assortir le capital convertible d'un événement déclencheur à 5,125 % pour lui conférer la qualité de capital AT1 (art. 24 al. 1, let. e) et satisfaire ainsi aux exigences générales applicables à toutes les banques (art. 123a P-OFR), auxquelles elles sont aussi soumises.

Le seuil prévu pour le capital convertible, exprimé par rapport aux fonds propres de base durs, correspond au seuil de déclenchement du plan d'urgence en vue de la poursuite des fonctions d'importance systémique en cas de menace d'insolvabilité. Les fonds propres de base durs issus de la conversion facilitent le transfert des fonctions d'importance systémique vers une entité juridique indépendante en cas de crise ainsi que l'assainissement ou la liquidation ordonnés des autres parties du groupe. Dans le cadre du concept global de « fonds d'urgence interne » de création de capital, ils devraient donc rendre superflue toute capitalisation étatique.

Les banques ont exprimé le souhait d'être autorisées à répondre aux exigences relatives à la composante progressive, du moins pour partie, avec des fonds CET1 en lieu et place du capital convertible. Pour répondre à cette demande sans pour autant menacer le concept de « fonds d'urgence interne » de la composante progressive, un filtre réglementaire a été ajouté à la deuxième phrase de l'alinéa 3. La part de fonds propres de base durs servant à répondre aux exigences relatives à la composante progressive est isolée et ne compte pas comme fonds propres de base durs mais seulement comme fonds propres complémentaires. De ce fait, il n'est pas nécessaire de procéder à une adaptation variable du déclenchement du plan d'urgence selon le P-OB (au plus tard lorsque le capital CET1 chute à 5 % des positions pondérées en fonction des risques) lorsque du capital CET1 est utilisé en lieu et place de capital convertible. Ce filtre a de nombreuses applications, en particulier celle d'interdire l'utilisation des fonds propres de base durs employés dans la composante progressive pour le calcul du ratio de fonds propres en vue du déclenchement du plan d'urgence ainsi que leur prise en compte dans le cadre des obligations de rapport ou à des fins de couverture des gros risques. Ils ne sont pas non plus reconnus en tant que fonds propres de base durs pour répondre aux règles générales des exigences en matière de fonds propres, mais comptent seulement comme fonds propres complémentaires (tier 2).

6.4.5 Taux de progression (art. 123h P-OFR)

Le montant de la composante progressive est déterminé par le taux de progression. Celui-ci se compose d'un supplément pour le degré d'importance systémique et d'assouplissements pour les mesures visant à améliorer la capacité globale d'assainissement et de liquidation du groupe financier, pour autant que ces mesures aillent au-delà de la présentation d'un plan d'urgence en vue de la poursuite des fonctions d'importance systémique.

L'importance systémique d'un groupe financier ou d'un établissement individuel est en particulier déterminée par les deux facteurs suivants : (i) la part de marché du groupe financier dans les activités de crédit et de dépôts au niveau national et (ii) la taille du groupe financier. La taille d'un groupe financier est déterminée sur la base de l'engagement total conformément à l'art. 123l.

D'après les données datant de fin 2009, l'engagement total des deux grandes banques se monte à environ 1300 milliards CHF. L'engagement total est ensuite ajusté de la croissance économique suisse pour permettre aux banques de croître dans la même mesure que l'économie dans son ensemble sans devoir satisfaire à des exigences supplémentaires en matière de fonds propres.

Le calibrage des suppléments liés à la part de marché et à la taille du groupe financier tel que présenté à l'alinéa 3 correspond à la proposition de la commission d'experts à laquelle ont aussi participé les deux grandes banques. Sur la base des données datant de fin 2009, le supplément pour importance systémique appliqué aux grandes banques s'élève ainsi à 6 % des positions pondérées en fonction des risques.

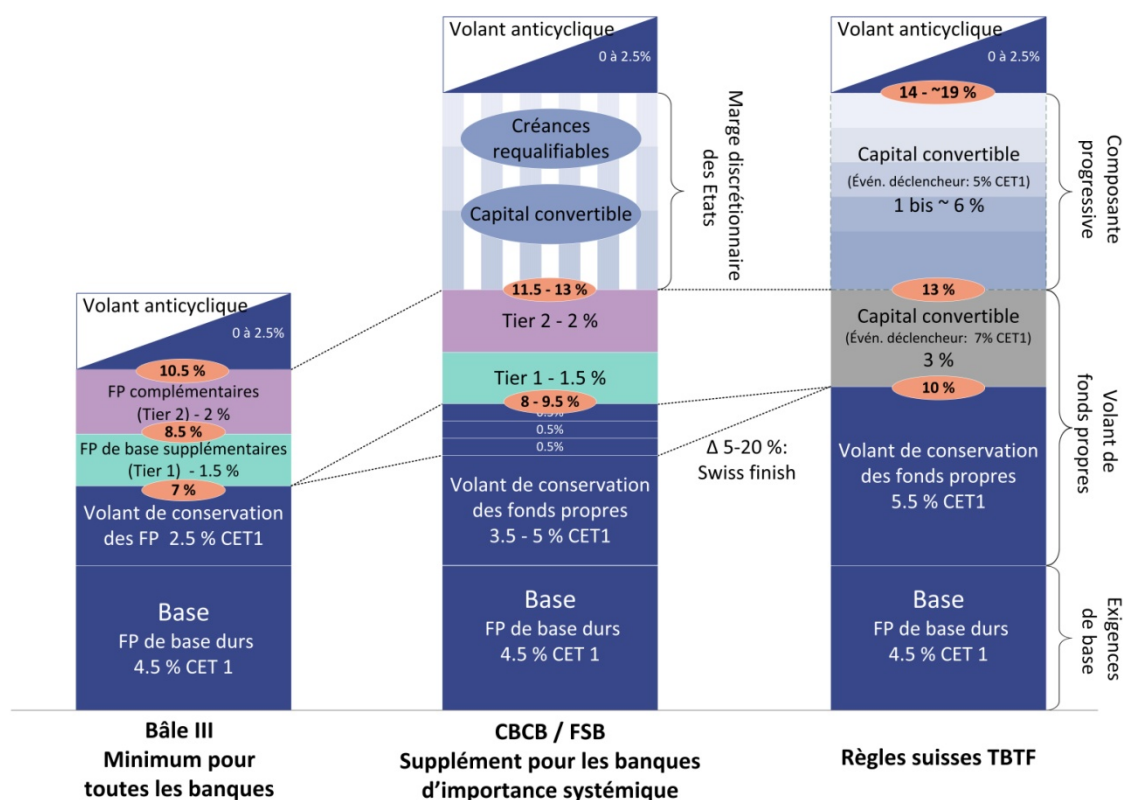
Du fait de sa relation avec le déclenchement du plan d'urgence – en cas de conversion du capital convertible de la composante progressive, le plan d'urgence est mis en œuvre –, la composante progressive est étroitement liée à l'organisation du groupe financier. C'est pour cette raison que l'art. 123h al. 3 let. c P-OFR prévoit un allègement des fonds propres dans la composante progressive pour les mesures qui améliorent sensiblement la capacité globale d'assainissement et de liquidation au-delà des exigences minimales, conformément aux art. 22-22b P-OB. La simple présentation d'un plan d'urgence conformément à l'art. 9 al. 2 let. d LB ne donne droit à aucun allègement. Par ailleurs, le financement du plan d'urgence doit être garanti même après déduction de l'allègement, faute de quoi celui-ci n'est pas octroyé.

Indépendamment des assouplissements, le taux de progression se monte toujours au moins à 1 % des positions pondérées en fonction des risques.

6.4.6 Volant anticyclique (art. 123i P-OFR)

Les exigences relatives au volant anticyclique conformément à l'art. 33b P-OFR doivent être satisfaites en sus des exigences susmentionnées en matière de fonds propres. Pour plus d'informations, on se reportera à la procédure de consultation actuellement en cours.

6.4.7 Comparaison internationale résumée



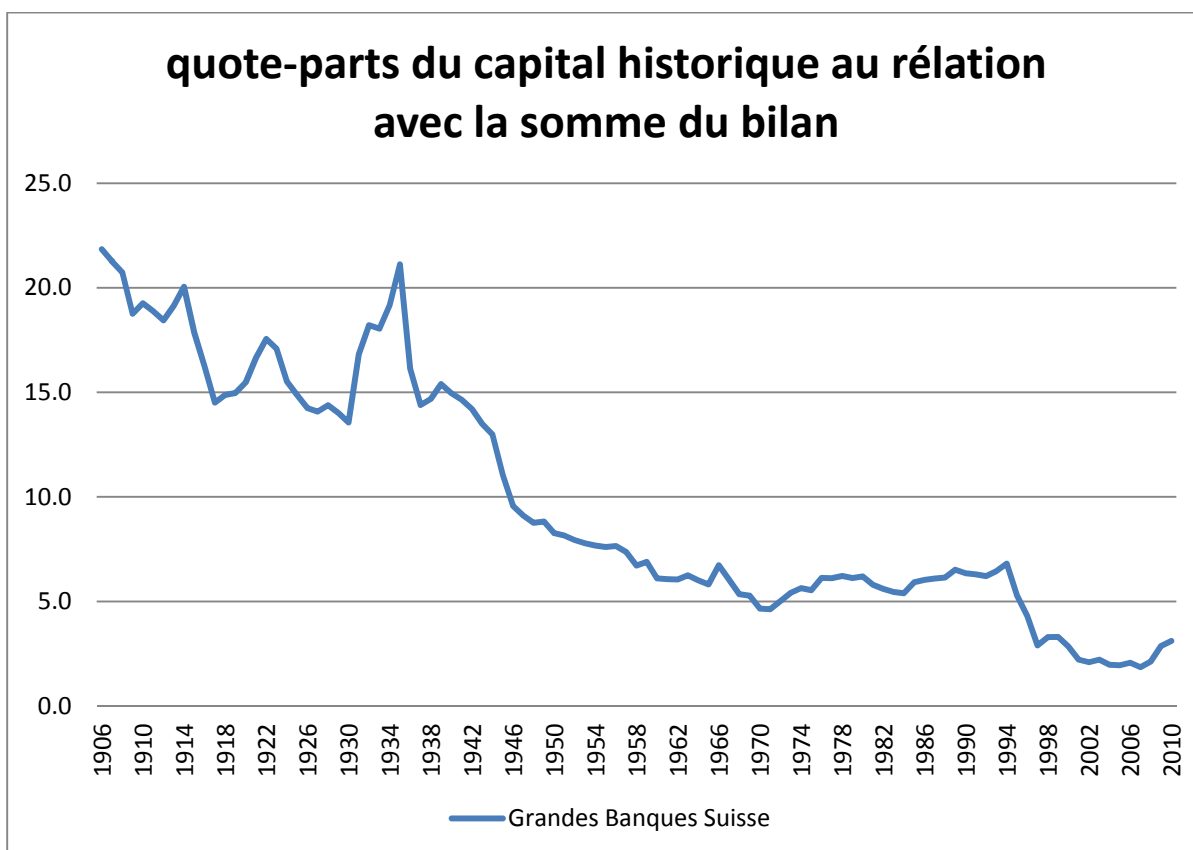
Source : FINMA

6.5 Exigences non pondérées en matière de fonds propres (leverage ratio) (Chapitre 4)

6.5.1 Principes

Le ratio d'endettement maximal (leverage ratio) prescrit un ratio minimal entre les fonds propres et l'engagement total comprenant non seulement le bilan mais également des positions hors bilan. Il fixe ainsi une limite supérieure à l'endettement d'un établissement. Il sert essentiellement de filet de sécurité, en complément des exigences en matière de fonds propres pondérées en fonction des risques, et protège contre les répercussions d'éventuelles lacunes des prescriptions pondérées en fonction des risques. Ainsi le leverage ratio contribue-t-il d'une part à éviter tout endettement disproportionné et limite-t-il d'autre part le gonflement du bilan avec des positions apparemment peu risquées, puisque celles-ci doivent aussi faire l'objet d'une couverture minimale par des fonds propres.

Le leverage ratio n'a cessé de chuter ces dernières décennies (voir le graphique ci-après). Jusqu'au milieu des années 1990, les fonds propres des banques dépassaient, parfois nettement, les 5 % de la somme de leur bilan – hormis en 1970 et en 1971. La moyenne des fonds propres des deux grandes banques a chuté sous la barre des 2 % de la somme du bilan en 2007. En dépit de la réduction des bilans et des mesures de recapitalisation des banques, le leverage ratio est actuellement encore inférieur à 3,5 % (moyenne des deux grandes banques).



Données consolidées à partir de 1995

Source : BNS

6.5.2 Principes (art. 123j P-OFR)

Cette disposition précise que le leverage ratio, à l'instar des exigences en matière de fonds propres pondérées en fonction des risques, est constitué des composantes exigences minimales, volant de fonds propres et composante progressive. Il est par ailleurs spécifié que les qualités de capital ainsi que les mécanismes de volant et de progression des exigences en matière de fonds propres pondérées en fonction des risques s'appliquent de manière identique à la composante du leverage ratio.

6.5.3 Calcul (art. 123k P-OFR)

Le calibrage des différentes composantes du leverage ratio selon l'art. 123k repose – comme celui des exigences pondérées en fonction des risques – sur les principes édictés par la commission d'experts. Il tient compte en particulier du fait que les exigences en matière de fonds propres qui en découlent sont légèrement inférieures aux exigences pondérées en fonction des risques dans le statu quo sous-jacent au rapport de la commission d'experts (cas normal). Pour le calibrage des exigences pondérées en fonction des risques, la commission d'experts s'est fondée sur l'hypothèse d'une somme du bilan de 1500 milliards CHF et d'actifs pondérés en fonction des risques (RWA) de 400 milliards CHF, ce qui aboutit à exiger un leverage ratio largement égal à 5 % de la somme du bilan.

La commission d'experts s'est appuyée sur la somme du bilan parce que les informations sur le calcul de l'engagement total n'étaient à l'époque pas encore disponibles. En conformité avec Bâle III, le leverage ratio est désormais défini en référence à l'engagement total. A cet égard, une somme du bilan de 1500 milliards CHF correspond en moyenne à un engagement total de 1300 milliards CHF.

Conformément à l'art. 123k, les taux de couverture se rapportant aux différentes composantes du leverage ratio s'obtiennent en multipliant les taux de couverture correspondants pondérés en fonction des risques par un facteur de 27 %. Si l'on se fonde sur les données des deux grandes banques de fin

2009 et sur les exigences pondérées de 19 % qui en découlent, on obtient un leverage ratio total d'environ 5,1 % (19 % x 27 %).

Sur la base d'actifs pondérés en fonction des risques de 400 milliards CHF, l'exigence de fonds propres se monte au total à 76 milliards CHF (19 % de 400) pour répondre aux exigences pondérées en fonction des risques. Sur la base d'un engagement total de 1300 milliards CHF, l'exigence de fonds propres relevant du leverage ratio se monte quant à elle à tout juste 67 milliards CHF (5,1 % de 1300). Le leverage ratio est donc inférieur de plus de 10 % aux prescriptions pondérées en fonction des risques.

6.5.4 Engagement total (art. 123I P-OFR)

Le leverage ratio d'une banque doit reposer sur un engagement total (positions au bilan et hors bilan) transparent et simple à déterminer. Les bases de calcul nécessaires pour cela ont été adoptées par le Comité de Bâle dans le cadre de son train de réformes dit Bâle III et seront en principe mises en œuvre sans autre adaptation en Suisse. Afin d'assurer la comparabilité entre les banques, le développement et l'adoption de bases de calcul communes revêtent une importance primordiale. L'adoption des bases de calcul de Bâle III permet de s'économiser le développement et la gestion courante d'une variante suisse du calcul de l'engagement total.

Les principes de calcul de l'engagement total ont été définis aux art. 157 à 164 du texte de Bâle III³³. Il est à noter qu'il reste des détails et des questions d'interprétation à clarifier et que la question se pose notamment de savoir si d'éventuelles divergences entre les principes nationaux régissant l'établissement des comptes pourraient se répercuter sur le calcul du leverage ratio ou si une définition plus large de l'engagement servirait mieux le but du leverage ratio. Ces questions, ainsi que d'autres encore, doivent être clarifiées durant une période d'observation et de test jusqu'à fin 2016. Concernant la mise en œuvre du leverage ratio en Suisse, il en découle que les principes de calcul de l'engagement total intégrés à l'OFr resteront peu ou prou inchangés. Les dispositions d'exécution pourraient par contre subir des modifications jusqu'à ce qu'elles soient finalisées dans le cadre d'une révision de l'OFr concernant toutes les banques prévue pour 2017.

Le calcul de l'engagement total tel qu'il est présenté dans le projet d'OFr suit la logique de Bâle III. Le bilan de la banque constitue le point de départ. Afin de garantir un calcul de l'engagement total aussi cohérent et indépendant du risque que possible, il a été tenu compte des principes suivants (voir l'art. 157 du texte de Bâle III) :

- Sont prises en compte toutes les positions de bilan hors positions liées à des instruments financiers dérivés, déduction faite des provisions spécifiques et des ajustements d'évaluation (p. ex. ajustement de solvabilité des contreparties).
- Les mesures visant à atténuer le risque, telles que sûretés réelles ou financières, garanties, dérivés de crédit et compensation de créances et de dépôts, ne doivent pas être prises en compte lors de la détermination de la valeur des positions au bilan.
- La compensation n'est pas autorisée entre prêts et dépôts.

Les cessions temporaires de titres et les dérivés sont eux aussi pris en compte dans le calcul de l'engagement total. Par contre, en dehors des règles de compensation prudentielle, les sûretés visant à atténuer les risques ne doivent pas être prises en compte.

Concernant le traitement des cessions temporaires de titres (opérations de prêts et de mise en pension et opérations similaires sur valeurs mobilières), la mesure comptable de l'exposition et les règles de compensation prudentielle conformes à Bâle II s'appliquent selon l'art. 159 du texte de Bâle III. La référence générale aux règles de compensation prudentielle laisse cependant ouverte la question de savoir quelle ampleur la compensation peut prendre pour les cessions temporaires de titres. Deux

³³ Lien : http://www.bis.org/publ/bcbs189_fr.pdf

interprétations sont possibles qu'il convient de clarifier dans le cadre de la période d'observation et de test avant l'introduction du leverage ratio du Comité de Bâle :

- La compensation concerne exclusivement les expositions au bilan d'une cession temporaire de titres, c'est-à-dire que seules les créances et les engagements issus des couvertures en espèces sont pris en compte. Il n'y a pas de compensation des titres reçus en garantie.
- Les sûretés qui sont en relation avec les cessions temporaires de titres doivent être prises en compte dans la compensation car elles constituent une partie intégrante d'une seule opération (espèces contre titres).

Les conséquences de ces deux interprétations sur l'engagement total peuvent fortement différer à certains égards et doivent encore être clarifiées sur le plan conceptionnel et empirique. Le Comité de Bâle édictera d'ici à 2015 au plus tard une réglementation correspondante qui sera ensuite transposée en droit suisse, conformément à la volonté d'implémenter Bâle III..

Le traitement des dérivés est réglé aux art. 160 et 161 du texte de Bâle III. L'art. 160 rappelle que les dérivés sont composés de deux types d'engagements : la valeur de remplacement inscrite au bilan et l'exposition future potentielle. L'art. 161 spécifie que, pour calculer les deux parts de l'engagement, il faut employer la méthode de la valeur de marché (*current exposure method*), en tenant compte des règles de compensation prudentielle conformes aux standards minimaux de Bâle. Le Comité de Bâle a opté pour la méthode de la valeur de marché car celle-ci est relativement simple et permet de combler les divergences entre les normes comptables appliquées par les banques. De plus, cette méthode était déjà reconnue dans l'accord-cadre de Bâle II (art. 186 et annexe 4 du texte de Bâle II). Selon cette méthode, les banques calculent des équivalents-crédit sur la base des valeurs de remplacement, auxquelles on applique une majoration de sécurité (*add-on*)³⁴. Les sûretés visant à atténuer le risque ne doivent toutefois pas être prises en compte dans le calcul de l'engagement total.

En optant pour la méthode de la valeur de marché, le Comité de Bâle a jeté les bases pour le calcul des dérivés dans le cadre de l'engagement total. Comme pour les cessions temporaires de titres, il reste des questions de détail à régler, notamment celles de la prise en compte adéquate des credit default swaps ou de l'intégration des opérations avec des contreparties centrales au leverage ratio.

Enfin, le Comité de Bâle a décidé que les opérations hors bilan constituent un élément important de l'engagement total. Cela ressort des art. 162 à 164 du texte de Bâle III. La définition des opérations hors bilan se fait en référence à Bâle II et englobe en résumé les positions suivantes : « des engagements confirmés (y compris les facilités de liquidité), des engagements révocables sans condition, des substituts directs de crédit, des acceptations, des crédits de confirmation, des lettres de crédit commercial, des transactions non abouties et des opérations sur titres en suspens » (voir art. 162 du texte de Bâle III). Les opérations hors bilan sont en principe prises en compte dans le calcul de l'engagement total avec un facteur de conversion en équivalent-crédit (CCF) de 100 %, à l'exclusion des engagements de crédit qui peuvent être dénoncés en tout temps et sans condition auxquels un facteur de conversion en équivalent-crédit de 10 % est appliqué.

6.6 Prescriptions particulières sur la répartition des risques (Chapitre 5, art. 123m P-OFR)

Le Message concernant la révision de la loi sur les banques³⁵ précise que la concentration maximale admise des risques de l'ensemble des banques par rapport aux établissements d'importance systémique doit être limitée et que les modifications à apporter aux dispositions d'exécution relatives à la répartition des risques devront intervenir dans le cadre de la future révision de l'OFr liée à la mise en

³⁴ La méthode de la valeur de marché est ancrée dans l'art. 42 OFR et la Circ.-FINMA 08/19 Risques de crédit – banques précise les dispositions d'exécution. En ce qui concerne le leverage ratio, la méthode de la valeur de marché est calculée selon l'AS-BRI/IRB.

³⁵ Voir le Message concernant la révision de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité du secteur financier, too big to fail) du 20 avril 2011, FF 2011, 4365, 4404 s. (ch. 2.1.4.5).

œuvre de Bâle III. Cet aspect a déjà été pris en compte dans le projet général de révision de l'OFR faisant l'objet d'une consultation depuis le 24 octobre 2011. Il n'est donc pas évoqué plus en détail ici.

Comme évoqué dans le rapport de la commission d'experts, la limite supérieure applicable aux banques d'importance systémique en matière de concentration maximale des risques envers une contrepartie doit être abaissée à un montant inférieur à 25 % des fonds propres pris en compte, comme c'est le cas pour les autres banques³⁶. Sinon, les exigences plus strictes concernant la totalité des fonds propres pris en compte auxquelles les établissements d'importance systémique doivent répondre permettront aussi à ces établissements de s'exposer à des gros risques plus importants. Cela serait diamétralement opposé aux mesures de base dans le domaine des fonds propres et à tout le concept d'atténuation de la problématique TBTF. Même avec un taux réduit, les fonds propres nécessaires pour la couverture des exigences progressives permettent de souscrire de gros risques. Cela n'a pas de sens. Mieux vaut, dans l'optique de la poursuite de l'exploitation (*going concern*), utiliser uniquement des fonds propres présentant la meilleure capacité d'absorption des pertes pour limiter les gros risques. Le taux actuel de 25 % est donc conservé, mais dans le cas des banques d'importance systémique, on ne se réfère pas à la totalité des fonds propres pris en compte mais à la totalité – inférieure – des fonds propres de base durs (à l'exclusion de ceux réservés pour satisfaire aux exigences en matière de fonds propres de la composante progressive, c'est-à-dire des fonds propres au sens de l'art. 123g P-OFR).

6.7 Dispositions finales (Titre 6)

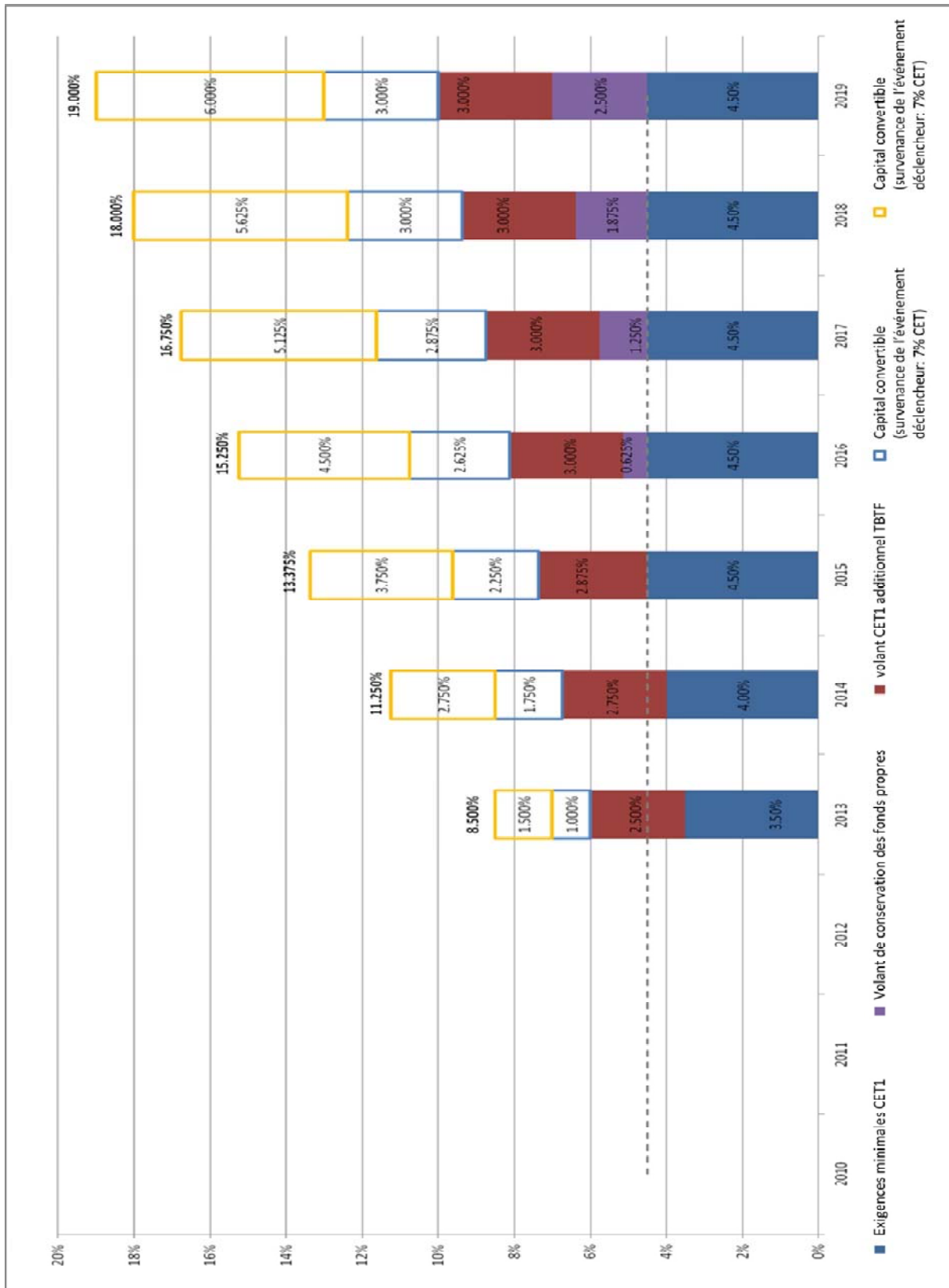
6.7.1 Renforcement des exigences de fonds propres pondérées en fonction des risques (art. 125h – 125j P-OFR)

Art. 125h Exigences de base

Le renforcement des fonds propres s'oriente sur les principes des dispositions transitoires de Bâle III. Bâle III ne prévoit cependant pas la constitution du volant de fonds propres avant 2016. Or, les banques d'importance systémique doivent commencer à constituer ce volant plus tôt, en particulier pour que les CoCo à seuil élevé puissent contribuer dès que possible à la stabilisation des banques en cas de nouvelles crises. Pour cette même raison, les banques auront la possibilité, durant la période transitoire jusqu'à fin 2017, de prendre en compte des CoCo à seuil élevé en lieu et place de CoCo à seuil bas pour satisfaire aux exigences de la composante progressive. La prise en compte de CoCo à seuil élevé est limitée en tout au plafond de 3 % des positions pondérées en fonction des risques applicable à compter de 2018.

³⁶ Rapport final de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale du 30 septembre 2010, pp. 38 s. (ch. 3.5.2).

Le graphique ci-dessous illustre, en prenant pour exemple une composante progressive de 6 % des positions pondérées en fonction des risques, le renforcement des composantes et des qualités de fonds propres.



Source : FINMA

6.7.2 Dispositions transitoires relatives au leverage ratio

La référence à la totalité des ratios de fonds propres du chapitre 3 (voir l'art. 123j al. 2 P-OFR) signifie que les dispositions transitoires relatives aux exigences en matière de fonds propres pondérées en fonction des risques s'appliquent par analogie au leverage ratio. Pendant le délai transitoire aussi, seuls 27 % des pourcentages et du taux de progression sont pris en compte, sur la base toutefois de l'engagement total.

6.7.3 Application du droit actuel pour les banques d'importance systémique (art. 125k P-OFR)

Une disposition a été intégrée avec l'art. 125k P-OFR qui précise le sort des décisions sous le nouveau régime, en particulier celui de la décision du 20 novembre 2008 concernant les fonds propres supplémentaires des grandes banques. Il en résulte que les exigences ayant fait jusqu'à présent l'objet d'une décision ou d'une convention individuelle sur la base de l'art. 34 P-OFR (lequel demeure applicable en parallèle, voir l'art. 123a P-OFR) demeureront en vigueur à titre de filet de sécurité jusqu'à l'expiration du délai transitoire prévu pour le nouveau régime de capital. La réévaluation de décisions ayant acquis force de chose jugée ne saurait être justifiée par la seule circonstance que de nouvelles exigences particulières sont entrées en vigueur pour les banques d'importance systémique.

6.7.4 Approbation

Les modifications entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2013, sous réserve de leur approbation par l'Assemblée fédérale. Les articles 123c et 123d P-OFR ne requièrent aucune approbation dans la mesure où ils ne s'appuient pas sur l'art. 10 al. 4 LB.

7 Glossaire

Additional Tier 1 capital (AT1)	Fonds propres de base supplémentaires
Bâle II et Bâle III	L'expression Bâle II désigne un accord sur les prescriptions en matière de fonds propres conclu entre les membres du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (voir Comité de Bâle sur le contrôle bancaire). L'accord sur les fonds propres Bâle I a été adopté en 1988, suivi de l'accord Bâle II en 2004, qui comporte d'importants ajouts et nouveautés ayant acquis force obligatoire en 2008. Les modifications apportées en 2010 sur la base des enseignements tirés de la dernière crise des marchés financiers sont désignées par le terme de Bâle III.
Comité de Bâle sur le contrôle bancaire	Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (<i>Basel Committee on Banking Supervision</i>) a été fondé en 1974 par les banques centrales et les autorités de surveillance des premières économies industrielles. Son siège se trouve à la Banque des règlements internationaux à Bâle en Suisse. Le Comité, dont le cercle de membres s'est fortement élargi, a pour objectif d'élaborer des normes et des directives de surveillance bancaire uniformes et internationalement reconnues. Ces directives ne sont pas contraignantes au sens juridique ou au sens du droit international, mais constituent de simples recommandations qui doivent être transposées en droit national pour entrer en vigueur. Voir également Bâle II.
Produit intérieur brut (PIB)	Le produit intérieur brut désigne la somme de tous les produits et services produits par une économie. Il représente un indicateur de la performance économique d'un pays et exprime la croissance économique d'une période à l'autre.
Common Equity Tier 1 capital (CET1)	Fonds propres de base durs
Directives sur l'adéquation des fonds propres (DAFP)	Dispositif de mise en œuvre de l'accord-cadre de Bâle II de l'Union européenne, constitué des deux directives 2006/48/CE (établissements de crédit) et 2006/49/CE (adéquation des fonds propres)
Contingent convertible capital (CoCo Bonds ou CoCo)	Désigne des fonds de tiers convertibles, à certaines conditions (<i>contingent</i>), en fonds propres. Le <i>contingent convertible capital</i> est censé améliorer la situation du capital d'une banque en cas de crise en lui permettant de se pré-doter, alors que la situation économique est favorable, de fonds propres supplémentaires qui vont répondre des pertes grâce à des conditions déterminées régissant la conversion de fonds initialement étrangers.. Ces fonds sont obligatoirement convertis dès lors que les conditions fixées au préalable (événement déclencheur) sont atteintes. Typiquement, le <i>contingent convertible capital</i> est émis sous forme de <i>CoCo Bonds</i> .
Fonds propres complémentaires, Tier 2	Les fonds propres complémentaires ont pour but d'absorber les pertes en cas de non-poursuite de l'activité (<i>gone concern</i>).

Conseil de stabilité financière (CSF)	Le <i>Conseil de stabilité financière</i> (<i>Forum sur la stabilité financière</i> , FSF, jusqu'en avril 2009) est un organe international ayant pour vocation de favoriser la stabilité des marchés financiers. Les travaux du <i>Conseil de stabilité financière</i> portant sur les questions liées au risque ont pris un relief particulier avec la crise des marchés financiers.
G-10	Le Groupe des Dix (G-10) fait référence au groupe des pays (Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse) qui ont décidé de participer aux Accords généraux d'emprunt (AGE) – accords d'emprunt supplémentaires qui peuvent être activés dans le cas où les ressources du Fonds monétaire international (FMI) ne suffisent pas à couvrir les besoins des pays membres. La Banque des règlements internationaux, la Commission européenne, le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont observateurs officiels.
G-20	Le G-20 désigne les 20 premières économies du monde (principaux pays industrialisés et émergents).
Going concern / gone concern	Le principe de continuité de l'exploitation (<i>going concern</i>) désigne la capacité d'une entreprise à poursuivre son activité pendant une période indéterminée. Les instruments financiers qui assurent la pérennité d'une banque grâce à la capacité d'absorber les pertes dans le cadre de l'activité en cours sont qualifiés d'instruments financiers <i>going concern</i> . <i>Gone concern</i> décrit la situation d'une entreprise dont la capacité de survie n'est plus acquise. Le capital <i>gone concern</i> sert à satisfaire autant que possible tous les bailleurs de fonds non subordonnés.
8 Governors and Heads of Supervision (GHOS)	Organe de direction du Comité de Bâle constitué du groupe des présidents de banques centrales et des dirigeants des instances de surveillance bancaire.
IT (information technology)	Abréviation désignant les technologies ou techniques de l'information (l'informatique), qui englobent la mise à disposition de matériel informatique et des logiciels ainsi que le traitement des données.
Ratio de fonds propres	Rapport entre les fonds propres réglementaires pris en compte et les actifs et positions pondérés des risques. Selon le capital considéré (CET1, fonds propres de base, total des fonds propres), on parle de ratio CET1, de ratio de fonds propres de base ou de ratio de fonds propres global.
Gros risque	Position sur une contrepartie ou un groupe de contreparties liées qui atteint ou dépasse 10 % des fonds propres pris en compte d'un établissement.

Leverage ratio (= taux d'endettement maximal)

Rapport entre les fonds propres d'une entreprise et les fonds de tiers (souvent utilisé dans le sens inverse). En tant que prescription réglementaire, le *leverage ratio* désigne aussi l'exigence minimale en matière de fonds propres par rapport à l'engagement total pour les grandes banques suisses.

Aléa moral

Désigne la baisse de vigilance caractérisant le comportement (surtout en matière de prise de risques) d'un acteur de marché qui sait pouvoir compter sur le soutien d'un tiers (p. ex. l'Etat, la banque centrale ou les assurances) en cas de dommages éventuels. Une telle situation donne naissance à de mauvaises incitations, c'est-à-dire des incitations à agir de manière non judicieuse.

Publication

Informations accessibles au public devant être publiées par la banque au moins une fois par an concernant la situation de risque et la dotation en fonds propres de l'établissement.

Recovery, resolution et resolvability

La *recovery* désigne la stabilisation autonome d'une entreprise ou de parties d'une entreprise en temps de crise.

La *resolution* désigne l'assainissement forcé, dans le cadre duquel les autorités prennent des mesures pour éviter l'insolvabilité.

La *resolvability* désigne la possibilité d'assainir ou de liquider une entreprise dans sa totalité.

RWA

Risk weighted assets / actifs ou positions pondérés des risques ; dénominateur ou base de calcul du ratio de fonds propres comme le ratio CET1, etc.

TBTF

Too big to fail

Tier 2

voir Fonds propres complémentaires