

*L'influence du droit international sur les banques
suisses (compliance et stabilité)*

MÉMOIRE

Présenté

Par

Lauren Mayoraz

Sous la direction du Professeur

Andreas Ziegler

Lausanne, 27 novembre 2020

Tous mes remerciements vont au Professeur Ziegler qui a accepté de diriger le présent mémoire. Je tiens également à remercier son assistant, Monsieur Silvio Da Silva, pour sa disponibilité et ses conseils. J'exprime enfin ma gratitude envers mes parents pour leur relecture attentive et envers mon cher Maxime qui m'a accompagné tout au long de ce travail.

Table des matières

Table des abréviations	III
Introduction.....	1
I. Contexte historique.....	2
A. <i>Cloisonnement des activités bancaires depuis la crise financière de 1929 et naissance des institutions internationales</i>	2
B. <i>La libéralisation du secteur bancaire et la régulation prudentielle</i>	3
C. <i>Réponses à la crise financière mondiale de 2007/2008.....</i>	4
II. Lutte contre les défaillances du système financier.....	6
A. <i>Stabilité du système financier</i>	6
1. Définition	6
2. Risques des activités bancaires affectant la stabilité financière.....	6
a) Risque de marché.....	7
b) Risque de crédit.....	7
c) Risque opérationnel	7
d) Risque de liquidité	7
e) Risque systémique	8
3. Banques d'importance systémique	8
B. <i>Approche macro et microprudentielle</i>	9
C. <i>Réglementation et surveillance prudentielle.....</i>	10
D. <i>L'importance des fonds propres et des liquidités</i>	11
III. Norme internationale visant à protéger la stabilité du système financier : Bâle III	12
A. <i>Principaux acteurs de la réglementation du secteur bancaire</i>	12
1. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire	12
2. Le G-20 et le Conseil pour la stabilité financière	12
B. <i>Principale réglementation internationale : Bâle III</i>	13
1. Bâle I-III.....	13
2. Bâle III	15
a) Les trois piliers.....	15
(1) Premier pilier : les fonds propres	15
(2) Deuxième pilier : gestion et surveillance des risques	18
(3) Troisième pilier : discipline de marché.....	19
b) Liquidités	20
c) Banques d'importance systémique	21
IV. Influence sur les banques suisses.....	24
A. <i>Mise en œuvre de Bâle III en droit suisse.....</i>	24
1. En général	24
a) Fonds propres.....	25
b) Liquidités	29
2. Réglementation spécifique pour les banques d'importance systémique (TBTF2) ..	31
B. <i>Instruments de surveillance et rapports de mise en œuvre.....</i>	33
1. Outils de surveillance macro et microprudentiel	33

a) Tests de résistance de la FINMA	33
b) Scénarios de la BNS.....	34
2. Rapport de la BNS sur la stabilité financière 2020 (aperçu)	34
3. Rapports trimestriels troisième pilier Bâle III (aperçu)	36
a) UBS.....	36
b) Credit Suisse	37
Conclusion	38
Bibliographie	40

Table des abréviations

al.	alinéa(s)
art.	article(s)
AT1	Fonds propres de base supplémentaires
Bâle III	Cadre réglementaire international pour les banques, élaboré par le CBCB
BankG	<i>Bankengesetz</i> (LB)
BCE	Banque centrale européenne
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BNS	Banque nationale suisse
BRI	Banque des règlements internationaux
CBCB	Comité de Bâle sur le contrôle bancaire
CET1	Fonds propres de base durs
CF	Conseil fédéral
ch.	chiffre(s)
Circ.-FINMA	Circulaire de la FINMA
CSF	Conseil de stabilité financière
DFF	Département fédéral des finances
éd.	édition
édit.	éditeur(s)
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FMI	Fond monétaire international
FSI	Institut pour la stabilité financière
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
G-SIB(s)	Banque(s) d'importance systémique mondiale

HQLA	Actifs liquides de haute qualité
<i>ibid.</i>	<i>ibidem</i>
KM1	Chiffres clés 1
KM2	Chiffres clés 2
LB	Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934 (LB), RS 952.0
LCR	Ratio de liquidité à court terme
let.	lettre(s)
N	numéro(s)
NSFR	Ratio structurel de liquidité à long terme
OB	Ordonnance sur les banques et les caisses d'épargne du 30 avril 2014 (OB), RS 952.02
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFR	Ordonnance sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des maisons de titres du 1er juin 2012 (OFR), RS 952.03
OLiq	Ordonnance sur les liquidités des banques et des maisons de titres du 30 novembre 2012 (OLiq), RS 952.06
p.	page(s)
PoNV	Point de non-viabilité
RS	Recueil systématique de droit fédéral
RWA	Actifs pondérés en fonction des risques
s(s)	suivant(s)
SFI	Secrétariat d'État aux questions financières internationales
T1	Capital de catégorie 1
T2	Capital de catégorie 2
TBTF2	Réglementation suisse révisée pour les banques d'importance systémique

Introduction

Les effondrements boursiers et bancaires des derniers siècles nous ont montré l'importance de la stabilité des marchés financiers ainsi que le rôle essentiel que jouent les banques dans l'économie internationale¹. En effet, la stabilité du système financier dépend en premier lieu de la stabilité du secteur bancaire². Dans ce contexte, le droit international économique est de plus en plus marqué par les réglementations communes nationales et internationales. Grâce aux règles relatives à la protection contre les crises et les défaillances des marchés, la réglementation commune participe au maintien de la stabilité financière³.

La réglementation internationale pertinente en matière de stabilité du secteur bancaire et financier est adoptée par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. À la suite de la crise financière mondiale de 2008, un nouveau cadre a été adopté : Bâle III. Son but est de consolider la stabilité financière en renforçant la résilience des banques et en réduisant ainsi leur probabilité de défaillance⁴. Afin de poursuivre cet objectif, Bâle III traite désormais également des banques systémiques et tient compte des risques plus élevés que ces institutions représentent pour le système financier mondial⁵.

Ce présent mémoire a pour but de démontrer l'influence de la réglementation internationale relative à la stabilité financière, soit Bâle III, sur la réglementation et les banques suisses. Nous verrons en quoi consiste ce cadre prudentiel et comment il œuvre pour la stabilité financière. Ensuite, nous aborderons sa mise en œuvre dans le droit suisse et son respect par les établissements bancaires suisses. Nous soulignerons aussi l'importance fondamentale d'une réglementation des banques systémiques, d'autant plus que la Suisse est un petit pays qui abrite de très grands établissements financiers.

Ce travail se divise en quatre parties. Dans la première partie, nous nous consacrerons à un bref historique afin de mettre en lumière l'importance de la réglementation et de la surveillance des établissements bancaires à la suite des crises financières. Dans la seconde partie, nous définirons les différentes notions qui aident à la bonne compréhension de ce travail. Nous nous pencherons sur la stabilité du système financier, les risques encourus par celle-ci ainsi que les approches permettant d'appréhender la lutte contre les défaillances du marché financier. Nous présenterons, dans la troisième partie, la réglementation internationale choisie dans le cadre de la protection contre les défaillances du marché : Bâle III. Pour terminer, dans la quatrième et dernière partie, nous traiterons de l'influence de cette réglementation internationale sur les banques suisses. Dans un premier temps, nous aborderons la mise en œuvre de Bâle III dans la législation suisse. Puis, dans un second temps, nous nous intéresserons à la surveillance exercée par la FINMA et la BNS et nous verrons un bref aperçu des rapports des deux banques suisses d'importance systémique mondiale, Credit Suisse et UBS.

¹ ZIEGLER, N 812.

² BNS, *Rapport sur la stabilité financière 2020*, p. 4.

³ ZIEGLER, N 325 et N 336.

⁴ DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER, p. 195.

⁵ NOBEL, N 391.

I. Contexte historique

A. Cloisonnement des activités bancaires depuis la crise financière de 1929 et naissance des institutions internationales

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, les États n'avaient pas soumis les activités bancaires et financières à une réglementation spécifique. Les banques devaient toutefois se conformer à certains usages professionnels⁶. C'est après la guerre, puis particulièrement suite à la crise financière de 1929 que les grands États ont commencé progressivement à adopter les premières législations bancaires au sens moderne⁷. L'objectif de ces réformes était de renforcer la stabilité financière et par conséquent de réduire les risques de survenance d'une nouvelle crise⁸.

Trois phases marquent la crise financière qui débute en 1929. Pour commencer, la chute brutale de la bourse avec le krach de Wall Street. Celle-ci est suivie par une série de faillites bancaires qui, finalement, appellent à la réglementation du secteur bancaire, nécessaire au fonctionnement de l'économie. C'est ainsi que la crise boursière provoque une crise bancaire et un désordre financier⁹. En conséquence, la Grande Dépression a entraîné, à travers le monde, la faillite de nombreuses banques. Aux États-Unis, notamment, des milliers d'établissements ont fermé entre 1929 et 1935. En réponse à la crise, les banques ont été soumises à une tutelle stricte. Afin de prévenir et limiter les défaillances bancaires, celles-ci se sont vues imposer des règles particulières de fonctionnement ainsi qu'une surveillance spécifique¹⁰.

Aux États-Unis, le président Roosevelt a fait adopter de nombreuses lois dans le domaine de la régulation financière. Pour la première fois dans l'histoire, il a fait usage de pouvoirs exécutifs pour mener une politique macroéconomique. En 1933, une des mesures imposées a été la séparation entre les banques de détail et les banques d'affaires grâce au *Glass-Steagall Act*. Les banques qui détiennent des dépôts exercent une activité d'intérêt général. Ces établissements ne doivent donc pas faire courir de risques au reste du système économique en spéculant. C'est pourquoi une réglementation stricte doit leur être imposée¹¹. D'autres pays d'Europe vont également dans ce sens avec l'abolition du modèle de banque universelle¹². Roosevelt est allé encore plus loin et a fait instaurer le premier gendarme financier en matière de régulation et de supervision de l'industrie financière, la *Securities Exchange Commission*. Le but de cette commission est de faire respecter les nouvelles lois financières, de promouvoir la stabilité des marchés et de protéger les investisseurs¹³.

Les mesures adoptées durant ces années de crise seront renforcées par les États après la Seconde Guerre mondiale et la période de reconstruction. Ainsi, pendant des années, elles auront défini l'organisation et le fonctionnement des systèmes bancaires. Tel est le cas des mouvements internationaux de capitaux qui ont été soumis à des restrictions spécifiques malgré les

⁶ CASSOU, p. 7s.

⁷ *Ibid.*, p. 10.

⁸ DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER, p. 149.

⁹ MOSCHETTO, p. 7 et 10.

¹⁰ CASSOU, p. 10 et 11.

¹¹ BERGER, p. 79s.

¹² DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER, p. 150.

¹³ BERGER, p. 82.

recommandations des organisations internationales de l'après-guerre. La nature des activités que pouvaient entreprendre les banques ainsi que les conditions générales d'exercice des activités bancaires et financières ont également été étroitement encadrées¹⁴.

L'encadrement réglementaire, dont le secteur bancaire a fait l'objet depuis les années 30, a fortement ralenti l'innovation ainsi que le libre jeu du marché et de la concurrence¹⁵. Bien qu'à la suite de la Seconde Guerre on assiste à une libéralisation progressive des échanges commerciaux, le cloisonnement dont ont souffert les activités bancaires a été maintenu jusque dans les années 70, voire 80¹⁶.

Les crises monétaires et bancaires ainsi que l'effondrement des marchés financiers soulignent l'urgence de la mise en place de relations financières stables pour l'ensemble de l'économie mondiale¹⁷. La plus ancienne des organisations de coopération en matière monétaire est la Banque des règlements internationaux (BRI). Elle fut créée en application de la convention de La Haye en 1930. Son but initial était de planifier les répartitions dues par l'Allemagne aux gagnants de la Première Guerre mondiale¹⁸. Aujourd'hui, son objectif est, notamment, de promouvoir la coopération entre les banques centrales. Elle leur accorde également des prêts et agit, ainsi, comme la banque des banques centrales¹⁹.

À la suite de la Deuxième Guerre mondiale, le droit économique international est imprégné par la création d'institutions et de forums de négociation. Ceux-ci sont centrés sur la stabilisation des marchés, la coopération des politiques économiques et la libéralisation des relations économiques internationales. Tel est, notamment, le cas de la création des institutions de Bretton Woods en 1944, du GATT en 1947, de l'OCDE en 1948 ainsi qu'en 1951 l'intégration économique régionale en Europe²⁰. Les institutions de Bretton Woods ont été créées en vue de la stabilisation future des marchés financiers et monétaires²¹. Il s'agit du FMI et de la BIRD²².

B. La libéralisation du secteur bancaire et la régulation prudentielle

À partir des années 70, plusieurs facteurs ont remis en cause le cloisonnement des activités bancaires et financières mis en place à partir des années 30. Un des facteurs est le développement des échanges internationaux. En effet, après la Seconde Guerre mondiale, des efforts sont entrepris afin de développer le commerce international. Les banques ont été obligées de s'adapter à l'internationalisation croissante des activités de leurs clients. Elles ont notamment dû diversifier leurs services et créer un réseau de filiales à l'étranger. Les entreprises ont donc dû faire pression sur les autorités pour qu'elles assouplissent les règles adoptées après

¹⁴ CASSOU, p. 12-14.

¹⁵ *Ibid.*, p. 7 et 11.

¹⁶ *Ibid.*, p. 14.

¹⁷ ZIEGLER, N 76.

¹⁸ HAQUANI/SAUNIER, p. 137.

¹⁹ HERDEGEN, p. 537s.

²⁰ ZIEGLER, N 77.

²¹ *Ibid.*, N 102.

²² CARREAU/JUILLARD/BISMUTH/HAMANN, p. 731.

la Grande Dépression. Le développement des transactions internationales a progressivement dévoilé l'inadéquation d'une grande partie des réglementations en vigueur²³. Le développement de la concurrence est lui aussi un facteur qui a contribué à faire évoluer le cadre réglementaire. Les gouvernements ont cherché, au bénéfice de la concurrence, à déréglementer les opérations bancaires et financières ainsi qu'à diminuer leurs interventions dans le circuit économique²⁴.

Quelle que soit l'étendue de la déréglementation, les activités bancaires et financières continuent de porter les marques du cloisonnement et des contraintes imposées dès 1930. Toutefois, elles s'exercent dans des conditions significativement différentes, et fortement renouvelées, de celles des décennies précédentes²⁵.

Dans les activités bancaires traditionnelles, les risques découlaient généralement d'une éventuelle défaillance des débiteurs ou de difficultés à obtenir un refinancement. Les nouvelles conditions d'exercice des activités bancaires ont généré de nouveaux types de risques. En effet, la volatilité accrue des conditions financières a augmenté les risques de taux d'intérêt et de taux de change, tout comme le développement des opérations de marché a fait naître de nouveaux risques de marché. L'émergence et l'augmentation de ces nouveaux risques ont amené les dirigeants des banques à prendre de nouvelles mesures afin d'identifier, de mesurer et de limiter ces risques. Quant aux autorités, elles ont dû développer de nouvelles méthodes afin d'apprécier ces risques et de déterminer leur impact sur la solvabilité des banques²⁶.

En termes de norme prudentielle, les outils réglementaires propres au contrôle de l'activité bancaire sont rares et ont un objet limité. Il a fallu attendre la faillite de la banque Herstatt, en 1974, pour que les autorités publiques se saisissent effectivement de la question et commencent, sous l'impulsion du Comité de Bâle, à élaborer une réglementation prudentielle. Ce dernier tente d'apporter des réponses universelles aux questions de contrôle des établissements bancaires. Le Concordat de Bâle de 1975 définit les fondements de la surveillance des activités bancaires au niveau international²⁷. La réglementation prudentielle a fait, ensuite, l'objet de deux évolutions majeures. La première est la création de ratios internationaux visant à contraindre la gestion du bilan des banques. Il s'agit des normes Bâle I en 1988. La deuxième évolution est le mécanisme sur la résolution des banques. En effet, celles-ci ne sont pas mises en faillite comme n'importe quel établissement. Leur résolution doit suivre des processus spécifiques afin de protéger l'économie et empêcher la survenance d'une propagation²⁸.

C. Réponses à la crise financière mondiale de 2007/2008

La crise financière mondiale de 2007/2008 est la crise économique la plus importante depuis la Grande Dépression. Elle est comparable à la crise des années 30 par son impact sur l'emploi,

²³ CASSOU, p. 14s.

²⁴ *Ibid.*, p. 17.

²⁵ *Ibid.*, p. 21s.

²⁶ *Ibid.*, p. 29s.

²⁷ LEGUEVAQUES, p. 35.

²⁸ BERGER, p. 82.

la production, les marchés et les finances publiques des pays développés. Elle débute, aux États-Unis, par une crise de marché qui s'étend aux banques et finalement à toute l'économie. Cette crise est à l'origine du chômage de millions de personnes. Elle a détruit des milliards de dollars de richesses et engendré une hausse des déficits publics d'environ 80%²⁹.

La crise de 2008 trouve son origine dans les excès qui ont entaché les décennies de libéralisation financière. Cette crise a révélé l'insuffisance de la réglementation bancaire fondée uniquement sur la régulation prudentielle. En effet, la réglementation prudentielle n'est pas adaptée aux crises généralisées à l'ensemble du système bancaire et financier. La seule solution possible face à une crise systémique est l'intervention des pouvoirs publics. Dans les années 2000, au milieu de cette déréglementation, l'augmentation de l'utilisation de la dette par les banques ainsi que la déréglementation du marché des prêts hypothécaires avaient été considérées comme des choix anodins. En définitive, cela révélera d'énormes lacunes réglementaires³⁰.

Cette crise financière souligne deux dangers pour la stabilité financière qui ne sont pas pris en compte dans la régulation prudentielle. Il s'agit d'une part du risque systémique et de l'autre de l'aléa moral suscité par la garantie implicite de l'État. Le risque systémique est provoqué par la taille et la forte interconnexion des établissements financiers. En 1930, cette instabilité particulière ne pouvait être identifiée. En effet, aucune banque n'avait encore atteint une dimension telle qui lui aurait permis de déclencher, à elle seule, une crise de confiance générale. Les conclusions sont identiques en ce qui concerne l'aléa moral. En 1930, aucune garantie de l'État n'avait été considérée. En situation de crise, les déposants ne récupéraient tout simplement pas leurs argents. L'aléa moral amène le système financier à prendre des risques, puis à prendre l'argent du public en otage afin de secourir les activités de spéculation³¹.

À l'instar de la crise des années 30, la crise de 2008 amène à reconsidérer les différents mécanismes de régulation³². En effet, la crise économique a dévoilé les faiblesses du cadre réglementaire fourni par Bâle II. Tant la qualité et la quantité des fonds propres présents dans l'ensemble du système bancaire que les exigences en matière de liquidités se sont révélées insuffisantes pour faire face à des chocs économiques sévères. Les banques centrales et les pouvoirs publics de nombreux pays sont ainsi intervenus en injectant massivement des liquidités, en apportant un soutien en fonds propres ainsi que des garanties aux établissements en difficulté. En réponse à la crise et afin de renforcer la résilience des établissements et du système bancaire, le Comité de Bâle a adopté un nouveau cadre : Bâle III. L'objectif était de renforcer la stabilité financière en permettant au système bancaire de mieux faire face aux chocs financiers et économiques, limitant ainsi l'impact négatif sur l'économie réelle et l'utilisation de l'argent du contribuable³³.

²⁹ BERGER, p. 78.

³⁰ *Ibid.*, p. 83-85.

³¹ *Ibid.*, p. 84.

³² *Ibid.*, p. 79.

³³ DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER, p. 195.

II. Lutte contre les défaillances du système financier

A. Stabilité du système financier

1. Définition

Le système financier comprend différents types d'institutions financières, dont les banques, qui sont toutes strictement réglementées par les États. Si un particulier veut prêter de l'argent à une grande entreprise, il le fera indirectement par des intermédiaires financiers. Ces intermédiaires empruntent de l'argent aux agents économiques ayant épargné (ménages, entreprises, etc.) pour le prêter à ceux qui ont besoin de financement. C'est le marché financier qui rend possible le transfert des fonds. Ainsi, les emprunteurs obtiennent des fonds en s'adressant à des banques qui leur consentent des prêts³⁴.

Dans le domaine financier, il n'existe pas de consensus quant à la définition de la stabilité financière. Elle est le plus souvent définie de façon négative par l'absence d'instabilité. Celle-ci englobe l'ensemble du système financier et lui attribue un niveau élevé de réussite dans ses principales fonctions, à savoir, les dépôts et les crédits, l'investissement, la gestion des risques ainsi que le traitement des paiements. Cette large approche, combinée à une définition vague, encourage la reconnaissance des risques omniprésents pour la stabilité financière et confie aux autorités responsables de cette stabilité des objectifs ambitieux ainsi que des moyens étendus³⁵.

La BCE définit la stabilité financière comme une situation où « *le système financier est en mesure de résister aux chocs sans perturbation majeure* »³⁶. En effet, la stabilité est une question d'équilibre. Les risques et vulnérabilités qui touchent un acteur du système financier peuvent se répercuter sur de nombreux autres acteurs, entraînant ainsi des déséquilibres dans le système et menaçant la stabilité financière globale³⁷. La BNS considère qu'un système financier est stable « *lorsque ses diverses composantes - banques, marchés financiers et infrastructures des marchés financiers - remplissent leur fonction et sont en mesure de résister à d'éventuels chocs* »³⁸. Les dernières crises financières ont montré que la stabilité financière dépend avant tout de la stabilité du secteur bancaire³⁹.

2. Risques des activités bancaires affectant la stabilité financière

La gestion des risques est un concept clé du domaine de la surveillance bancaire. La notion de risque est toutefois difficile à définir⁴⁰. Celui-ci est lié à la survenance d'un événement incertain susceptible d'avoir des impacts négatifs sur le bilan ou le compte de résultat de la banque. Ces risques se traduisent en général par des pertes⁴¹.

³⁴ MISHKIN, p. 9 et 31.

³⁵ DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER, p. 18.

³⁶ BCE, *Coup de projecteur sur la stabilité financière*, 24 mai 2016.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ BNS, *Questions et réponses sur la stabilité financière : qu'entend-on par stabilité financière ?*

³⁹ BNS, *Rapport sur la stabilité financière 2020*, p. 4.

⁴⁰ NOBEL, N 554.

⁴¹ RONCALLI, p. 25.

Les risques liés aux marchés financiers sont énumérés à titre d'exemple à l'art. 12 al. 2 OB⁴² et comprennent, notamment, les risques de marché, de crédit, de liquidités ainsi que les risques opérationnels et juridiques⁴³. En plus de ces risques, nous définirons également ici le risque systémique.

a) Risque de marché

Le risque de marché est le risque de fluctuation de la valeur d'un actif ou d'un passif dans le portefeuille de négociation d'un établissement financier. Ce risque résulte des variations des taux d'intérêt, des taux de change ainsi que des prix des actifs. Il survient lorsque les établissements effectuent des transactions à court terme sur le marché⁴⁴.

b) Risque de crédit

Le risque de crédit comprend le risque de défaillance et de dégradation de la valeur des créances⁴⁵. Il s'agit du risque que les créances détenues par les établissements financiers, telles que les prêts ou les obligations, ne soient pas réglées en totalité⁴⁶. Il est traditionnellement le risque le plus important pour les établissements financiers, pour lequel les fonds propres réglementaires sont les plus élevés⁴⁷.

c) Risque opérationnel

Le risque opérationnel est le risque de perte due à l'inadéquation ou à la défaillance imputable à des procédures internes, à du personnel, aux systèmes ou à des facteurs extérieurs. La définition de ce risque englobe le risque juridique. C'est-à-dire le risque qu'une transaction conclue ne soit pas valable, que la banque ne respecte pas la réglementation applicable à son activité ou qu'elle fasse l'objet d'une enquête⁴⁸.

d) Risque de liquidité

Le risque de liquidité intervient lorsque des déposants exigent des liquidités immédiates pour les créances financières qu'ils détiennent auprès d'un établissement financier⁴⁹. Ce risque

⁴² Ordonnance sur les banques et les caisses d'épargne du 30 avril 2014 (OB), RS 952.02.

⁴³ NOBEL, N 565.

⁴⁴ LOMBARDINI, N 86 ; SAUNDERS/MILLON CORNETT, p. 187.

⁴⁵ RONCALLI, p. 26.

⁴⁶ SAUNDERS/MILLON CORNETT, p. 180.

⁴⁷ HULL/GODLEWSKI/MERLI, p. 41.

⁴⁸ LOMBARDINI, N 86 ; NOBEL, N 570.

⁴⁹ SAUNDERS/MILLON CORNETT, p. 182.

survient lorsqu'en pratique la banque ne possède pas les fonds nécessaires pour honorer un engagement alors qu'en théorie elle dispose de suffisamment d'actifs. Tel est le cas lorsque certains actifs, considérés facilement réalisables par la banque, deviennent soudainement plus difficiles à vendre⁵⁰.

e) Risque systémique

Le risque systémique concerne le système financier et, par extension, l'économie dans son ensemble. Ce risque expose le système financier à une instabilité très importante entraînant une dégradation significative de sa capacité à assurer ses fonctions fondamentales, c'est-à-dire à offrir des services financiers⁵¹.

Les conséquences d'une crise systémique se manifestent principalement par des pertes considérables ainsi que par le nombre important d'acteurs financiers et économiques impliqués. Le phénomène de contagion entre les différents acteurs financiers peut avoir des répercussions dévastatrices⁵². Il convient, par conséquent, de limiter autant que possible les répercussions des défaillances pouvant frapper à la fois les professionnels et les clients de sorte que celles-ci n'affectent ensuite pas les autres acteurs. Il faut prévenir cet effet de contagion dommageable non seulement pour les acteurs, mais également pour l'ensemble du système⁵³.

En outre, il existe un lien étroit entre les risques individuels et le risque systémique. En effet, la réalisation cumulée des différents risques individuels est susceptible d'entraîner un risque systémique⁵⁴.

La stabilité recherchée du système bancaire vise à éviter tout risque systémique. À cette fin, nous verrons que la situation financière des établissements bancaires fait l'objet d'un contrôle particulier de la part des autorités de surveillance⁵⁵.

3. Banques d'importance systémique

La crise de 2008, en tant que crise systémique, a introduit des thématiques faisant référence aux établissements *too big to fail* (trop grand pour faire faillite). La taille de ces établissements financiers étant au centre de l'attention, il a été observé que la faillite des banques, qualifiées de systémiques, aurait inévitablement un impact sur l'ensemble du système financier ainsi que sur l'économie réelle. Cette préoccupation est d'autant plus importante que ces établissements exercent des activités qui sont de nature à mettre en péril les dépôts des clients⁵⁶. Les G-SIBs

⁵⁰ LOMBARDINI, N 86.

⁵¹ DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER, p. 42 ; BOISSIEU/COUPPEY-SOUBEYRAN, p. 175.

⁵² BOISSIEU/COUPPEY-SOUBEYRAN, p. 175.

⁵³ BONNEAU, N 112.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ CASSOU, p. 56 ; BOISSIEU/COUPPEY-SOUBEYRAN, p. 175.

⁵⁶ BONNEAU, N 126s.

sont donc des institutions financières dont le dysfonctionnement ou la défaillance désordonnée est susceptible d'entraîner une perturbation importante du système financier et de l'activité économique au sens large. Tel est le cas en raison notamment de leur taille, de leur complexité et de leur interconnexion. Afin d'éviter ce résultat, les autorités n'ont pas eu d'autre choix que de prévenir la faillite de ces institutions grâce à un soutien public. Les conséquences qui découlent de ce sauvetage sont nuisibles tant pour les finances publiques que pour les incitations privées de ces banques à réduire le risque⁵⁷. Dans ces circonstances, la taille des banques peut être limitée à l'aide d'exigences supplémentaires de fonds propres ou d'autres mesures⁵⁸.

La liste des banques mondiales d'importance systémique est établie par le CSF. Elle est mise à jour annuellement et publiée en novembre de chaque année⁵⁹. Le CSF, avec la consultation du CBCB et des autorités nationales, a établi la liste de 2020. Cette liste est élaborée à partir des données de fin 2019 et de la méthodologie d'évaluation du CBCB publiée en juillet 2013⁶⁰. En 2020, le nombre total de G-SIBs est de 30⁶¹.

Les G-SIBs sont classées en cinq catégories en fonction des exigences supplémentaires de fonds qui leur sont demandées. Les exigences de la première catégorie étant plus basses et celles de la cinquième plus élevées. Les deux banques suisses d'importance systémique mondiale, soit Credit Suisse et UBS, sont classées dans la première catégorie⁶².

En Suisse, conformément à l'art. 2 al. 2 OB et à son annexe 3, la FINMA classe les banques suisses en cinq catégories en fonction des critères suivants : le total du bilan, les actifs sous gestions, les dépôts privilégiés et des fonds propres minimaux. Les grandes banques suisses sont celles classées dans la première catégorie⁶³. La BNS, après avoir entendu la FINMA, détermine quelles sont les banques suisses d'importance systémique⁶⁴. Elle en a désigné cinq. Il s'agit du Credit Suisse et de l'UBS, deux G-SIBs selon le CSF, ainsi que de la Banque cantonale de Zurich, de Raiffeisen Group et de PostFinance, à savoir trois banques axées sur le marché intérieur. La défaillance de l'un de ces établissements pourrait nuire sérieusement à l'économie et au système financier suisses⁶⁵.

B. Approche macro et microprudentielle

Le but de l'approche microprudentielle est de réduire le risque de défaillance des établissements pris individuellement et de protéger les épargnants ainsi que le système des dépôts. En effet, la

⁵⁷ CSF, *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions*, 4 novembre 2011, N 3.

⁵⁸ BONNEAU, N 127.

⁵⁹ CSF, *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions*, 4 novembre 2011, N 7.

⁶⁰ CBCB, *Global systemically important banks : updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement*, juillet 2013.

⁶¹ CSF, *2020 list of global systemically important banks (G-SIBs)*, 11 novembre 2020, N 1.

⁶² *Ibid.*, N 3 et p. 3.

⁶³ Art. 2 al. 2 OB et annexe 3 OB.

⁶⁴ Art. 8 al. 3 LB.

⁶⁵ BNS, *Rapport sur la stabilité financière 2020*, p. 18s.

solidité des institutions d'un point de vue individuel est censée garantir celle du système financier⁶⁶.

L'approche microprudentielle est indispensable mais elle doit être complétée par l'approche macroprudentielle. Outre les normes de gestion imposées aux établissements au niveau individuel, la récente crise a mis en évidence la nécessité d'une approche macroprudentielle tenant compte des interactions des établissements avec le système financier dans son ensemble. En particulier dans les situations où il existe un risque systémique. L'analyse macroprudentielle vise à identifier les vulnérabilités du système financier dans son ensemble⁶⁷. Ces deux approches sont donc complémentaires. La politique macroprudentielle est liée à l'environnement généré par les politiques microprudentielles⁶⁸.

C. Réglementation et surveillance prudentielle

La réglementation bancaire doit inclure des normes prudentielles détaillées afin de contrôler adéquatement les risques et de prévenir les difficultés potentielles des établissements financiers⁶⁹. Cette réglementation prudentielle regroupe un ensemble de normes, d'outils et de dispositifs qui garantissent la solvabilité et la liquidité des intermédiaires financiers. Elles contribuent à limiter le risque systémique et à protéger le système financier des perturbations pouvant avoir de lourdes conséquences pour l'économie réelle⁷⁰. Il peut s'agir de normes quantitatives (telles que des ratios) ou de normes qualitatives (telles que des limitations d'activités ou des limites internes)⁷¹.

Toujours dans le but d'assurer le maintien de la stabilité financière, il est nécessaire, en sus des normes prudentielles, de mettre en place une surveillance du respect de ces règles ainsi que des mécanismes d'intervention en cas de survenance de difficultés⁷².

En Suisse, la BNS et la FINMA exercent la surveillance sur les banques et le système financier. Une des missions de la BNS est de contribuer à la stabilité du système financier. Ainsi, elle est chargée de la surveillance des banques systémiques⁷³. C'est elle qui suit les développements du secteur bancaire sous l'angle macroprudentiel. Cette tâche complète celle de la FINMA, qui contrôle les banques sur le plan individuel, ou microprudentiel⁷⁴. Grâce à la surveillance qu'elle exerce, la FINMA veille à ce que les établissements soient et demeurent financièrement stables.

⁶⁶ DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER, p. 224.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 180 et 222.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 224.

⁶⁹ CASSOU, p. 59.

⁷⁰ BONNEAU, p. 204.

⁷¹ CASSOU, p. 59.

⁷² *Ibid.*, p. 70s.

⁷³ BNS, *Stabilité financière : mandat de la BNS*.

⁷⁴ BNS, *Rapport sur la stabilité financière*.

Conformément à son but, disposé à l'art. 4 LFINMA⁷⁵, elle protège les créanciers, les investisseurs et les assurés, tout comme le système financier dans son ensemble⁷⁶.

D. L'importance des fonds propres et des liquidités

Les fonds propres sont un instrument clé de la gestion des risques⁷⁷. Ils sont essentiels à la banque afin de lui permettre de faire face aux risques encourus dans le cadre de ses activités et de supporter les pertes éventuelles⁷⁸. À titre d'exemple, la couverture des risques de crédit permet de pallier les conséquences de l'insolvabilité des débiteurs auxquels la banque accorde des prêts. Pour les risques de marché, la couverture en fonds propres concerne, notamment, les potentielles pertes sur les positions détenues à titre de spéculation. Ainsi, les fonds propres doivent permettre d'appréhender la volatilité des positions prises par l'établissement⁷⁹. De plus, le fait que la banque dispose de fonds propres importants permet de rassurer à la fois les déposants et les autorités de surveillance⁸⁰.

Chaque actif détenu par la banque doit être pondéré en fonction de son niveau de risque. Par exemple, les liquidités et les obligations des États de l'OCDE ont une pondération nulle, car ils sont considérés comme sans risque. En revanche, les crédits octroyés aux banques et aux entreprises publiques sont pondérés par un facteur de risque de 20% et ceux accordés aux entreprises, réputés plus risqués, sont pondérés à hauteur de 100%. Finalement, les prêts hypothécaires ont une pondération de 50%⁸¹.

Concernant les exigences prudentielles en matière de liquidité, celles-ci poursuivent divers objectifs. Premièrement, elles obligent les banques à disposer *ex ante* d'actifs mobilisables ou réalisables. Puis, elles sont destinées à réduire l'opacité des bilans bancaires, qui incite les banques à prendre des risques. En outre, le cumul des actifs liquides contribue à diminuer le coût estimé de la faillite puisqu'il permet d'éviter de vendre les actifs détenus à long terme. En atténuant le risque sur les actifs, la régulation des liquidités a également pour effet de sécuriser le passif du bilan⁸².

⁷⁵ Loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 22 juin 2007 (LFINMA), RS 956.1.

⁷⁶ FINMA, *Une surveillance efficace pour un système financier stable*.

⁷⁷ DE BOISSIEU/COUPPEY-SOUBEYRAN, p. 156.

⁷⁸ LOMBARDINI, N 1.

⁷⁹ *Ibid.*, N 3-6.

⁸⁰ *Ibid.*, N 1.

⁸¹ HULL/GODLEWSKI/MERLI, p. 94 ; LAMBELET, p. 332.

⁸² DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER, p. 183.

III. Norme internationale visant à protéger la stabilité du système financier : Bâle III

A. Principaux acteurs de la réglementation du secteur bancaire

1. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire est le principal organisme mondial de normalisation pour la réglementation prudentielle bancaire⁸³. Il a été fondé en 1974 au sein de la BRI à Bâle⁸⁴. Ses 45 membres regroupent les banques centrales et les autorités de surveillance de 27 juridictions. La Suisse y est représentée par la BNS et la FINMA. Le CBCB constitue l'instance centrale de coordination internationale de la réglementation bancaire et sert de forum de coopération sur les questions de surveillance bancaire⁸⁵. Son mandat vise à renforcer la réglementation, le contrôle et les pratiques bancaires à travers le monde et, ainsi, à promouvoir et améliorer la stabilité financière⁸⁶.

Le Comité de Bâle recherche de plus en plus une coopération avec d'autres pays. Le but est de créer un réseau international de surveillance des marchés financiers aussi harmonisé que possible. Les recommandations, normes et directives du Comité n'ont pas de force juridique supranationale et par conséquent pas d'effet direct sur les différents pays. Toutefois, en raison du large soutien apporté aux institutions compétentes du monde financier international et compte tenu du niveau d'expertise élevé du CBCB, il est attendu des différents États qu'ils mettent en œuvre ces normes dans leurs législations nationales de manière volontaire. Il est laissé libre, à chacun de ces pays, de décider quel type de mise en œuvre convient le mieux à son propre système et à ses structures spécifiques. De cette manière, une unité doit être créée, non pas dans les détails, mais sur les points essentiels. C'est ainsi que les « normes » du Comité de Bâle se sont imposées en pratique dans le monde entier. Elles sont un exemple type de ce qui est communément appelé « *soft law* »⁸⁷. Afin de garantir une mise en œuvre efficace, efficiente et cohérente du contrôle bancaire, le CBCB veille également à l'application des pratiques de surveillance dans la réglementation nationale⁸⁸.

2. Le G-20 et le Conseil pour la stabilité financière

Le G-20 est un forum international composé de vingt pays. Il a été fondé en 1999 pour permettre une discussion, entre les pays industrialisés et les pays en développement, concernant les sujets économiques d'importance mondiale. En 2009, le G-20 est désigné comme le principal forum de coopération économique internationale⁸⁹.

En 1999, le G-7, un groupe de ministres des Finances et de gouverneurs de banques centrales, a créé le Forum de stabilité financière. Le but était de proposer de nouvelles structures pour

⁸³ CBCB, *Charte*, janvier 2013, p. 1.

⁸⁴ HERDEGEN, p. 538.

⁸⁵ EMCH/RENZ/ARPAGAU, N 321 ; FINMA, *Comité de Bâle sur le contrôle bancaire*.

⁸⁶ CBCB, *Charte*, janvier 2013, p. 1.

⁸⁷ EMCH/RENZ/ARPAGAU, N 321s.

⁸⁸ AKKIZIDIS/KALYVAS, p. 11.

⁸⁹ HERDEGEN, p. 36s.

renforcer la coopération entre les différents organes de surveillance nationaux et internationaux et les institutions financières internationales afin de promouvoir la stabilité du système financier international⁹⁰. Lors de la rencontre au sommet du G-20, le 2 avril 2009, le Forum de stabilité financière a été transformé en CSF. Les États membres se réunissent au sein du CSF afin d'engager des dialogues dans le but d'identifier les questions importantes concernant la stabilité, la surveillance et la réglementation des marchés financiers⁹¹. Le CSF est un organisme international central dans le domaine de la réglementation des marchés financiers. Il œuvre pour l'amélioration de l'échange d'informations et pour la coopération entre les autorités de surveillance du secteur financier. Son objectif est d'accroître la stabilité et le fonctionnement des marchés financiers et de réduire les risques systémiques⁹². La Suisse est membre du CSF depuis 2007 et s'y fait représenter par le président du Directoire de la BNS⁹³.

B. Principale réglementation internationale : Bâle III

1. Bâle I-III

Les règles de Bâle I à III contiennent les exigences de fonds propres du Comité de Bâle. Il s'agit de normes minimales, juridiquement non contraignantes, qui ont été publiées pour la première fois en 1988 sous le nom de Bâle I. Le but de Bâle I était, en plus d'améliorer le niveau de fonds propres des banques, d'éliminer les inégalités de concurrence internationale résultant des différents degrés d'exigences des règles nationales en matière de fonds propres applicables aux banques⁹⁴. Bâle I a introduit un ratio de solvabilité, connu aussi sous le nom de ratio Cooke, nommé ainsi en l'honneur du président du Comité. Celui-ci exigeait des grandes banques internationales qu'elles détiennent un montant minimum de fonds propres destinés à faire face aux risques qu'elles encourent et, ainsi, à couvrir les dettes engendrées par ces risques. Ce ratio exigeait que le rapport entre le montant des fonds propres et celui des actifs pondérés par le risque de crédit corresponde au minimum à 8%⁹⁵.

À partir de 2007, dans le cadre de Bâle II, la réglementation a été adaptée à l'évolution des conditions du risque encouru par les banques actives au niveau international⁹⁶. Le nouveau règlement ne contenait plus uniquement un pilier d'exigences minimales de fonds propres, mais désormais également deux autres piliers⁹⁷. Il a été introduit, dans le pilier 2, un mécanisme de surveillance prudentielle sur mesure adaptée au profil de risque de l'établissement déterminé et, dans le pilier 3, des exigences en matière de transparence et de communication⁹⁸. La réglementation et la surveillance dans le domaine des exigences minimales de fonds propres, telles que définies dans le premier pilier de Bâle II, pouvaient être présentées comme un

⁹⁰ AKKIZIDIS/KALYVAS, p. 9s.

⁹¹ ZIEGLER, N 813.

⁹² EMCH/RENZ/ARPAGAUS, N 328.

⁹³ ZIEGLER, N 813.

⁹⁴ NOBEL, N 621.

⁹⁵ BONNEAU, N 122.

⁹⁶ NOBEL, N 622.

⁹⁷ EMCH/RENZ/ARPAGAUS, N 326.

⁹⁸ BONNEAU, N 123.

dispositif à double objectif : la protection des déposants, créanciers, contre l'aléa moral des banques, ainsi que l'amélioration de la stabilité des marchés financiers⁹⁹.

Avant le début de la crise financière de 2007/2008, des travaux étaient déjà en cours au niveau du Comité de Bâle pour apporter des améliorations à Bâle II. La crise a eu une influence décisive sur ce travail de réforme¹⁰⁰. En effet, Bâle II n'ayant pas su préserver la stabilité financière, le G-20 a mandaté le CBCB pour une révision complète des normes minimales¹⁰¹. Les autorités de surveillance bancaire et les gouverneurs des banques centrales des 27 pays membres se sont mis d'accord en septembre 2010 sur une réglementation plus stricte en matière de fonds propres et de liquidités, il s'agit de Bâle III¹⁰². Il s'appuie sur Bâle II et Bâle II.5 (règles de Bâle II révisées et ajustées)¹⁰³. Le dispositif de Bâle III est un élément clé de la réponse du Comité à la crise financière. Il complète un grand nombre de lacunes du cadre prudentiel et fixe les fondements réglementaires d'un système bancaire résilient capable de soutenir l'économie réelle¹⁰⁴. Le CBCB a donc adopté un ensemble de réformes visant à renforcer la qualité et le niveau des fonds propres ainsi qu'à améliorer la couverture des risques. Elles prévoient également de nouvelles normes internationales de liquidités¹⁰⁵.

Les standards finaux de Bâle III (également connu officieusement sous le nom de Bâle IV en raison de leur portée) ont été publiés en décembre 2017¹⁰⁶. Afin de finaliser ces réformes, le CBCB a été guidé par trois grandes lignes. Premièrement, il s'est engagé à remplir son mandat, consistant à renforcer la réglementation, la supervision et les pratiques des banques dans le monde. Ensuite, il a mené un vaste processus de consultation et a sollicité la contribution des parties concernées à l'élaboration des normes. Enfin, il a procédé à une analyse exhaustive et rigoureuse de l'impact des réformes sur le système bancaire ainsi que sur la macroéconomie en général¹⁰⁷.

Le paquet de réformes Bâle III est destiné à consolider les réglementations en matière de fonds propres et de liquidités. Son objectif de renforcer la stabilité du système financier est poursuivi par le biais du principe des trois piliers¹⁰⁸.

⁹⁹ KAAL, p. 16.

¹⁰⁰ EMCH/RENZ/ARPAGAUS, N 2939.

¹⁰¹ BONNEAU, N 124.

¹⁰² EMCH/RENZ/ARPAGAUS, N 327.

¹⁰³ NOBEL, N 387 et N 623.

¹⁰⁴ CBCB, *Bâle III : finalisation des réformes de l'après-crise*, décembre 2017, N 1.

¹⁰⁵ CBCB, *Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes*, novembre 2011, N 2.

¹⁰⁶ NOBEL, N 624.

¹⁰⁷ CBCB, *Bâle III : finalisation des réformes de l'après-crise*, décembre 2017, N 5-7.

¹⁰⁸ NOBEL, N 11.

2. Bâle III
 - a) Les trois piliers
 - (1) Premier pilier : les fonds propres

La première phase de Bâle III s'est principalement axée sur le numérateur du ratio de fonds propres (c'est-à-dire les fonds propres réglementaires). Les réformes de 2017 se focalisent sur le dénominateur (le calcul des RWA). Le ratio de fonds propres correspond au rapport entre les fonds propres et les actifs pondérés en fonction des risques. En général, les actifs d'une banque se composent de liquidités, de valeurs mobilières et de prêts accordés à des particuliers, des sociétés, d'autres banques ainsi qu'à des gouvernements. Chaque type d'actif possède des facteurs de risque différents et se voit attribuer une pondération indiquant le degré de risque que l'actif représente pour la banque. Pour définir le volume de fonds propres qu'une banque doit détenir afin d'absorber des pertes imprévues, la valeur de l'actif est multipliée par la pondération retenue en fonction du risque. Partant, les banques ont besoin de moins de capital pour couvrir les risques liés aux actifs sécurisés et de plus de capital pour couvrir ceux plus risqués¹⁰⁹.

Bâle III marque un renforcement de la qualité et du niveau de fonds propres détenus par les banques. Les fonds propres pris en compte sont désormais composés uniquement de deux catégories, la troisième présente dans Bâle II ayant été supprimée¹¹⁰. Il s'agit des fonds propres de premier niveau (T1) constituant les fonds propres de base et des fonds propres de deuxième niveau (T2) correspondant aux fonds propres complémentaires¹¹¹. Au sein de T1, il y a deux sous-catégories. Premièrement, le noyau dur des fonds propres de base, nommé *Common Equity Tier 1* (CET1), qui est la forme la plus solide de fonds propres. Il s'agit, notamment, du capital sous forme d'actions ordinaires, des réserves et du bénéfice non distribué. Puis, deuxièmement, les fonds propres de base supplémentaires, nommés *Additional Tier 1* (AT1), qui comprennent essentiellement les instruments hybrides convertibles en actions, notamment les obligations convertibles contingentes perpétuelles¹¹². Les critères d'inclusion dans T2 sont moins stricts que pour AT1, ce qui permet aux obligations convertibles ayant une date d'échéance d'être éligibles au T2, alors que seuls les instruments perpétuels sont éligibles au AT1¹¹³.

Bâle III a également introduit un régime de continuité et de fin d'exploitation explicite. Il clarifie, en effet, le rôle des deux catégories de fonds propres. La catégorie 1 (*going concern capital*) doit être en mesure d'absorber les pertes en continuité d'exploitation, donc lorsque l'établissement est encore solvable. La catégorie 2 (*gone concern capital*) doit être en mesure d'absorber les pertes lorsque la poursuite des activités commerciales n'est plus possible, en cas d'insolvabilité et de liquidation de l'établissement. En d'autres termes, lorsqu'une banque fait faillite, les instruments de niveau 2 doivent absorber les pertes avant les déposants et les

¹⁰⁹ CBCB, *Finalisation de Bâle III en bref*, décembre 2017, p. 3.

¹¹⁰ BONNEAU, N 124.

¹¹¹ *Ibid.*, N 123 ; FSI, *Definition of capital in Basel III - Executive Summary*, p. 1.

¹¹² *Ibid.*, N 124 ; *Ibid.*

¹¹³ FSI, *Definition of capital in Basel III - Executive Summary*, p. 1.

créanciers généraux¹¹⁴. Il met aussi en place une exigence explicite selon laquelle tous les instruments de fonds propres doivent être en mesure d'absorber entièrement les pertes au point dit de non-viabilité (PoNV) avant que les déposants ne soient exposés à des pertes¹¹⁵. Dans le cas où la banque serait jugée non viable, l'exigence PoNV implique que tous les instruments AT1 et T2 puissent être convertis en actions ordinaires ou amortis afin d'absorber les pertes. Le déclenchement peut intervenir par une décision de l'autorité compétente ou également être prévu dans les caractéristiques contractuelles des instruments de capital¹¹⁶.

Une liste complète d'ajustements et de déductions des fonds propres réglementaires est prévue par Bâle III. Ces déductions tiennent compte de l'incertitude quant à l'obtention d'une valeur positive de réalisation des actifs intangibles en période de tensions financières. Ces éléments sont déduits au niveau des fonds propres CET1. Les plus importantes sont, notamment, le goodwill et les autres actifs incorporels, les actifs d'impôt différé ainsi que les investissements dans d'autres entités financières¹¹⁷.

Le capital réglementaire minimum est composé de la somme des deux catégories des fonds propres, T1 et T2, et atteint toujours au moins 8% des RWA. Une grande importance est accordée aux fonds propres CET1. Leur valeur minimale a été portée à 4.5% des RWA. De plus, l'ensemble du capital de base (CET1 + AT1) doit être d'au moins 6%¹¹⁸.

En outre, un nouveau volant de conservation de fonds propres ou coussin de sécurité, nécessaires à faire face aux périodes de tensions, a été introduit par Bâle III. Il doit être constitué à hauteur de 2.5 % des RWA, portant ainsi à 7 % le niveau total des fonds propres de base CET1¹¹⁹.

En résumé, Bâle III exige un ratio total minimum de fonds propres de 10.5% présenté comme suit : 4.5% de fonds propres de base (CET1), 1.5% de capital de base supplémentaire (AT1), 2.5% de coussin de sécurité pour le maintien du capital (CET1) et 2% de capital supplémentaire (T2)¹²⁰.

Le CBCB propose aux banques de détenir des fonds propres supérieurs au minimum réglementaire¹²¹. Il ajoute dans la réglementation Bâle III un coussin de capital anticyclique, complémentaire aux fonds propres minimums¹²². Le but de ce coussin est de garantir que les exigences de fonds propres du secteur bancaire tiennent compte de l'environnement financier dans lequel les banques opèrent. Étant donné qu'une croissance excessive du crédit s'accompagne souvent d'une augmentation des risques systémiques, il a été introduit pour

¹¹⁴ DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER, p. 197 ; FSI, *Definition of capital in Basel III - Executive Summary*, p. 1.

¹¹⁵ NOBEL, N 629 ; FSI, *Definition of capital in Basel III - Executive Summary*, p. 1.

¹¹⁶ FSI, *Definition of capital in Basel III - Executive Summary*, p. 2 ; CBCB, *Les réformes de Bâle III*.

¹¹⁷ FSI, *Definition of capital in Basel III - Executive Summary*, p. 1s.

¹¹⁸ NOBEL, N 629 ; FSI, *Definition of capital in Basel III - Executive Summary*, p. 1.

¹¹⁹ EMCH/RENZ/ARPAGAU, N 2940s ; CBCB, *Les réformes de Bâle III*.

¹²⁰ NOBEL, N 630.

¹²¹ KAAL, p. 21.

¹²² AKKIZIDIS/KALYVAS, p. 14.

veiller à ce que le système bancaire dispose d'un volant de capital pour absorber les pertes potentielles¹²³. L'idée est qu'il existe des cycles économiques comme des périodes d'expansion ou de récession. Le but est d'obliger les banques à constituer des coussins de capital en haut du cycle afin qu'elles disposent de réserves suffisantes pour absorber les pertes en bas de cycle¹²⁴. Les banques sont soumises à un coussin compris entre 0 et 2.5% de leurs RWA. Le coussin de capital applicable dépend de la structure géographique du portefeuille de prêts de chaque banque¹²⁵. En cas de non-respect des exigences minimales du volant, des contraintes de distribution de capital seront imposées à la banque¹²⁶. Il s'agit, grâce à l'introduction du volant anticyclique, de poursuivre l'objectif général de protéger le secteur bancaire des phases de croissance trop élevée des volumes de crédit¹²⁷. À cette fin, le CBCB ajoute donc une exigence macroprudentielle au cadre réglementaire¹²⁸.

Concernant la couverture des risques, les établissements bancaires peuvent choisir entre deux méthodes pour calculer leurs fonds propres réglementaires. La banque peut décider de mesurer le risque selon l'approche standard ou, sous réserve de l'approbation de l'autorité de surveillance bancaire, selon ses propres modèles internes. Dans le cadre de Bâle III, ces deux approches ont subi des modifications¹²⁹. L'objectif de ces réformes est, en plus de rétablir la fiabilité du calcul des RWA, d'améliorer la comparabilité des ratios de fonds propres des banques et de restaurer l'égalité concurrentielle¹³⁰.

Pour la plupart des banques, le risque de crédit constitue l'essentiel de leur prise de risque et donc de leurs exigences de fonds propres. Pour les calculer, une grande partie des banques recourent à l'approche standard. Selon celle-ci, ce sont les autorités de surveillance qui déterminent les coefficients que les banques doivent appliquer à leurs expositions pour calculer leurs RWA¹³¹.

Le Comité de Bâle a également limité l'utilisation des approches fondées sur les modèles internes. Pour le risque d'ajustement de l'évaluation de crédit et le risque opérationnel, il est allé jusqu'à supprimer la possibilité d'utiliser ces approches. Il a, finalement, révisé le plancher « *output floor* » existant par un plancher plus solide. Le plancher a pour but de réduire les avantages, en matière de fonds propres, qu'une banque peut tirer de l'utilisation de ses modèles internes par rapport à l'utilisation des approches standards lors de l'évaluation de ses RWA¹³². En effet, le calcul des RWA par les banques qui se basent sur leurs modèles internes ne pourra pas être inférieur à 72.5% des RWA calculés grâce aux approches standards. Dès lors, le bénéfice qu'une banque pourra tirer de l'utilisation de ses modèles internes est limité à 27.5%.

¹²³ NOBEL, N 634.

¹²⁴ BONNEAU, N 124.

¹²⁵ NOBEL, N 634.

¹²⁶ CBCB, *Countercyclical capital buffer*, mai 2020.

¹²⁷ EMCH/RENTZ/ARPAGAU, N 2940.

¹²⁸ DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER, p. 198 ; CBCB, *Note récapitulative sur les réformes de Bâle III*, décembre 2017, p. 1.

¹²⁹ CBCB, *Révision de l'approche standard pour le risque de crédit*, document consultatif, décembre 2014, p. 1.

¹³⁰ CBCB, *Note récapitulative sur les réformes de Bâle III*, décembre 2017, p. 1.

¹³¹ CBCB, *Finalisation de Bâle III en bref*, décembre 2017, p. 4.

¹³² CBCB, *Note récapitulative sur les réformes de Bâle III*, décembre 2017, p. 1s.

Ce plancher révisé sera de 50 % en 2022 et augmentera par tranche jusqu'à atteindre 72.5 % le 1^{er} janvier 2027¹³³.

Finally, in addition to the requirements of risk-weighted capital, the Basel Committee has introduced a risk-based leverage ratio¹³⁴. This ratio is determined by the ratio between the core Tier 1 capital of a bank and the total of its non-weighted assets¹³⁵. Tier 1 capital must represent at least 3% of the balance sheet and off-balance sheet exposures of the bank. The minimum leverage ratio is therefore 3%¹³⁶. This measure has the purpose of protecting the banking sector from excessive indebtedness and, consequently, of limiting the risk of a prejudicial accumulation of debts¹³⁷. It serves to improve the level of capital and to reduce the systemic risk¹³⁸.

(2) Deuxième pilier : gestion et surveillance des risques

Since the introduction of Basel II, the prudential supervision process of the second pillar is fully part of the Basel framework. Its objective is, not only, to ensure that banks have sufficient capital to cover the risks associated with their activities, but also that they develop and apply better risk management techniques in order to manage and monitor them better¹³⁹. In order to take into account the specific risk profile of each bank, it is imperative that each of them evaluate its needs and examine the consequences of a change in its risk profile on its capital requirements. As the first pillar does not allow for all the risks inherent in banking activities, some are then covered by the second pillar. It is about, notably, the risks of interest rate, sector concentration, strategy or even reputation¹⁴⁰.

Basel III expands the content of risk management to include complementary requirements. It targets corporate governance and risk management at the institution level, including the risk associated with off-balance sheet exposures and securitisations¹⁴¹. It introduces special regulations on risk concentrations (large risks) and stress tests¹⁴². Stress tests (*stress tests*) represent an essential tool for the prudential supervision authorities and the macroprudential authorities. They are an integral part of risk management and prudential supervision. In fact, crisis simulations alert institutions and supervisors to negative unexpected results linked to various risks. The CBCB sets only guidelines. Nevertheless, it expects banks active at the international level to integrate, taking into account these principles, these

¹³³ CBCB, *Finalisation de Bâle III en bref*, décembre 2017, p. 7s.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 6.

¹³⁵ BONNEAU, N 124.

¹³⁶ CBCB, *Finalisation de Bâle III en bref*, décembre 2017, p. 6.

¹³⁷ NOBEL, N 636.

¹³⁸ BONNEAU, N 124.

¹³⁹ CBCB, *Overview of Pillar 2 supervisory review practices and approaches*, juin 2019, p. 2.

¹⁴⁰ LOMBARDINI, N 153.

¹⁴¹ CBCB, *Les réformes de Bâle III*.

¹⁴² NOBEL, N 637.

simulations en tant qu'élément essentiel d'une gestion saine des risques et d'une surveillance prudentielle¹⁴³. Les banques sont donc tenues d'examiner toujours plus attentivement leurs risques. La stratégie concernant les différents risques est élaborée par la direction de la banque et constitue le cadre de la gestion et du contrôle des risques¹⁴⁴.

En vertu du second pilier, les autorités de surveillance examinent la façon dont les banques évaluent leurs besoins en fonds propres et, le cas échéant, la façon dont elles prennent des mesures. L'évaluation prudentielle vise à encourager un dialogue entre les établissements et les autorités de surveillance afin que des mesures rapides et efficaces puissent être prises pour réduire les risques, remédier aux lacunes ou rétablir l'adéquation des fonds propres¹⁴⁵. Des mesures de gestion et de prévention des risques sont, aussi, élaborées et mises en œuvre par les banques. Des informations doivent être régulièrement fournies dans un rapport sur les risques. Celle-ci concerne les types de risques existants et les mesures prises pour les gérer et les contrôler. Elles comprennent également le profil de risque et l'impact de celui-ci sur le succès de la banque¹⁴⁶.

(3) Troisième pilier : discipline de marché

Dans le troisième pilier, les exigences de communication financière ont été révisées. Le dispositif a été consolidé et renforcé afin de couvrir l'intégralité des réformes de Bâle III¹⁴⁷. Les informations fournies permettraient, ainsi, de garantir que la discipline de marché complète efficacement les deux autres piliers¹⁴⁸.

À partir du 1^{er} janvier 2015, les banques doivent communiquer leur ratio de levier sur une base consolidée. Le but est de permettre aux acteurs économiques du marché de pouvoir comparer, d'une période à l'autre, les informations relatives à ce ratio. Cela leur permet également de comparer l'adéquation des fonds propres des banques dans différents pays ayant des normes comptables différentes. Il est donc important que les banques publient les principales composantes du ratio de manière cohérente et uniforme¹⁴⁹. En effet, afin de garantir la bonne communication, le Comité de Bâle a décidé que les banques actives au niveau international devaient publier leurs ratios selon un format harmonisé¹⁵⁰.

La norme de divulgation consolidée du troisième pilier, publiée en 2017, a introduit deux nouveaux modèles de publication des chiffres clés « *Key Metrics* » (KM1 et KM2). L'objectif est de mettre à la disposition des utilisateurs un certain nombre de mesures prudentielles essentielles présentées sous un format qui simplifie la comparaison des performances et des

¹⁴³ CBCB, *Stress testing principles*, octobre 2018, p. 1.

¹⁴⁴ NOBEL, N 638.

¹⁴⁵ CBCB, *Overview of Pillar 2 supervisory review practices and approaches*, juin 2019, p. 1.

¹⁴⁶ NOBEL, N 639.

¹⁴⁷ CBCB, *Les réformes de Bâle III*.

¹⁴⁸ CBCB, *Overview of Pillar 2 supervisory review practices and approaches*, juin 2019, p. 2.

¹⁴⁹ NOBEL, N 640.

¹⁵⁰ *Ibid.*, N 641.

tendances d'une banque dans le temps. Le tableau KM1 fournit une série chronologique de mesures prudentielle portant sur les fonds propres disponibles (incluant les ratios et les volants), les RWA, le ratio de levier, le LCR et le NSFR. Le tableau KM2 exige des banques systémiques qu'elles publient les principales mesures de leur capacité totale d'absorption des pertes (TLAC : publié par le CSF¹⁵¹). Ces publications se font tous les trimestres¹⁵². Ces exigences de divulgation renforcées visent à améliorer la transparence des fonds propres des banques et à renforcer ainsi la discipline de marché¹⁵³.

b) Liquidités

Pendant la crise financière de 2008, de nombreuses banques, pourtant dotées d'un niveau de fonds propres suffisants, ont connu des difficultés parce qu'elles n'ont pas géré leurs liquidités de façon prudente. La crise a donc mis en évidence l'importance de la liquidité pour le bon fonctionnement des marchés financiers et du secteur bancaire. En 2008, le Comité de Bâle a publié les « Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité » comme base de son cadre de liquidité¹⁵⁴. Ces principes contiennent des recommandations détaillées pour la gestion et le suivi du risque de liquidité¹⁵⁵. En outre, en réponse à l'inefficacité et à l'insuffisance de la réglementation liée aux exigences de liquidité des banques, le Comité a introduit deux nouvelles mesures complémentaires¹⁵⁶. Il s'agit du ratio de liquidité à court terme (LCR) et du ratio structurel de liquidité à long terme (NSFR)¹⁵⁷.

Le LCR est un ratio visant à permettre aux banques de faire face à des crises aiguës de liquidité tant systémique que spécifique à l'établissement¹⁵⁸. Son objectif est de promouvoir la résilience à court terme du profil de risque de liquidité des banques en leur imposant de détenir suffisamment d'actifs liquides de haute qualité (HQLA) pour résister à une pénurie de financement de 30 jours¹⁵⁹. Ces HQLA ne doivent pas être grevés et doivent, dans l'hypothèse d'une crise de liquidité, être facilement et immédiatement convertibles en liquidités¹⁶⁰. Le principe de ce ratio est que les réserves de liquidité HQLA doivent être au moins supérieures aux fuites de liquidité causées par l'impossibilité de refinancement sur le marché, par la fuite des dépôts et par un certain nombre d'autres facteurs qui peuvent survenir au cours d'une telle crise de liquidité¹⁶¹. Le LCR est donc calculé en divisant l'encours de HQLA par le total des sorties nettes de trésorerie sur les 30 jours¹⁶². Les banques doivent maintenir durablement ce

¹⁵¹ FSI, *TLAC - Executive Summary*, p. 1.

¹⁵² CBCB, *Technical Amendment : Pillar 3 disclosure requirements - regulatory treatment of accounting provisions*, août 2018, p. 1.

¹⁵³ FSI, *Definition of capital in Basel III - Executive Summary*, p. 1.

¹⁵⁴ CBCB, *Bâle III : ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité*, janvier 2013, N 1-3.

¹⁵⁵ NOBEL, N 619.

¹⁵⁶ LASTRA, N 4.23.

¹⁵⁷ CBCB, *Les réformes de Bâle III*.

¹⁵⁸ BONNEAU, N 124.

¹⁵⁹ NOBEL, N 619 ; CBCB, *Les réformes de Bâle III*.

¹⁶⁰ CBCB, *Bâle III : ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité*, janvier 2013, N 16.

¹⁶¹ BONNEAU, N 124.

¹⁶² DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER, p. 202 ; CBCB, *Bâle III : ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité*, janvier 2013, N 22.

ratio au-dessus de 100%¹⁶³. De ce fait, le LCR renforcera la capacité des banques à résister aux chocs générés par des tensions financières et économiques, réduisant ainsi le risque de répercussion sur l'économie réelle¹⁶⁴. Le CBCB a décidé d'une mise en application progressive du LCR. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et a évolué annuellement pour atteindre 100% au 1^{er} janvier 2019¹⁶⁵.

Le NSFR est un ratio visant à permettre aux banques de résister à une situation de crise sur un horizon d'un an¹⁶⁶. L'objectif est de diminuer le risque de financement sur une période plus longue en exigeant des banques qu'elles financent leurs activités à partir de sources suffisamment stables¹⁶⁷. Le NSFR incite les banques à une évaluation plus rigoureuse du risque de financement pour tous les postes au bilan et hors-bilan¹⁶⁸. Le principe du NSFR est que le montant du financement stable disponible doit être supérieur au montant du financement stable exigé. Le financement stable disponible se réfère à la part des capitaux propres et des passifs supposés être fiables sur l'horizon temporel considéré, c'est-à-dire jusqu'à un an. Le montant du financement stable exigé dépend des caractéristiques de liquidité et de la durée résiduelle des actifs que l'établissement détient ainsi que de ses positions hors-bilan¹⁶⁹. Le ratio doit toujours être supérieur à 100%¹⁷⁰. En particulier, le NSFR vise à limiter le recours excessif au financement à court terme fourni par les grands clients en période d'abondance de liquidités sur le marché et à promouvoir une évaluation plus solide du risque de liquidité pour toutes les positions au bilan et hors-bilan¹⁷¹.

Le Comité de Bâle a élaboré un ensemble d'outils permettant le suivi du risque de liquidité. Ceux-ci contribuent à rendre cohérente, à l'échelle mondiale, la surveillance de l'exposition des banques aux risques de liquidité et de financement¹⁷². Ce système a été conçu afin de faciliter aux autorités de surveillance l'identification et l'analyse des tendances affichées par le risque de liquidité, tant au niveau des établissements qu'au sein du système tout entier¹⁷³.

c) Banques d'importance systémique

Bâle III traite désormais aussi du risque systémique des grandes banques. Compte tenu du degré de risque plus élevé que ces établissements présentent pour le système financier mondial, en plus de satisfaire aux exigences en matière de fonds propres et de ratio de levier, ils doivent

¹⁶³ DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER, p. 202.

¹⁶⁴ CBCB, *Bâle III : ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité*, janvier 2013, N 16.

¹⁶⁵ *Ibid.*, N 8-9.

¹⁶⁶ BONNEAU, N 124.

¹⁶⁷ CBCB, *Bâle III : ratio structurel de liquidité à long terme*, octobre 2014, N 5.

¹⁶⁸ *Ibid.*, N 1.

¹⁶⁹ BONNEAU, N 124 ; CBCB, *Bâle III : ratio structurel de liquidité à long terme*, octobre 2014, N 9.

¹⁷⁰ DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER, p. 203.

¹⁷¹ NOBEL, N 620.

¹⁷² CBCB, *Bâle III : ratio structurel de liquidité à long terme*, octobre 2014, N 6.

¹⁷³ CBCB, *Les réformes de Bâle III*.

disposer d'une plus grande capacité d'absorption des pertes¹⁷⁴. Cela signifie que les banques d'importance systémique doivent détenir des fonds propres supplémentaires¹⁷⁵. Ainsi, le CBCB ajoute des éléments macroprudentiels au cadre réglementaire¹⁷⁶.

Sur la base des recommandations du CSF, le Comité de Bâle a publié, en 2011, un cadre définissant la méthodologie d'évaluation de l'importance systémique mondiale d'une banque. Il définit également l'étendue de la capacité additionnelle d'absorption des pertes dont ces banques devraient se doter ainsi que les dispositions prévues pour instaurer progressivement ces nouvelles mesures. Cette méthodologie comprenant à la fois des éléments quantitatifs et qualitatifs afin d'identifier les banques d'importance systémique mondiale. Les critères à prendre en considération sont la taille, l'interdépendance, l'absence de substituts directs ou d'infrastructure financière pour les prestations de services, l'activité (transfrontalière) à l'échelle mondiale et la complexité des institutions financières. Ces institutions ont besoin de plus de fonds propres de base (CET1) pour répondre aux critères plus élevés d'absorption des pertes¹⁷⁷. Chaque banque est classée dans une catégorie selon son importance systémique, la capacité supplémentaire d'absorption des pertes s'élève, en fonction de la catégorie, de 1 à 2.5% des RWA. Il existe néanmoins une cinquième catégorie avec une exigence supplémentaire de 3.5%. Le but de cette dernière est de décourager l'augmentation systémique des banques. En pratique, l'exigence maximale en fonds propres supplémentaires attribuée à une banque en 2020 est de 2%¹⁷⁸.

Les mesures adoptées par le CBCB ont pour objectif de réduire la probabilité de défaillance des G-SIBs en exigeant de ces établissements une capacité accrue d'absorption des pertes en continuité d'exploitation (*going concern*). Cette exigence complète les mesures du CSF visant à mettre en place des régimes nationaux de résolution solides dans le but de renforcer l'harmonisation et la coordination transfrontières¹⁷⁹.

Le Comité a aussi défini des principes méthodologiques similaires pour les établissements bancaires d'importance systémique intérieure¹⁸⁰.

De plus, les réformes de Bâle III ont introduit un volant lié au ratio de levier pour les banques systémiques mondiales. Comme nous venons de voir, ces établissements sont déjà soumis à un coussin de fonds propres supplémentaires pondéré en fonction des risques. Le volant lié au ratio de levier vient donc en soutien de ces exigences pour les G-SIBs¹⁸¹. Le volant lié au ratio de levier doit être composé de fonds propres T1. Il est fixé à 50% des exigences supplémentaires

¹⁷⁴ NOBEL, N 391 ; CBCB, *Les réformes de Bâle III*.

¹⁷⁵ EMCH/RENZ/ARPAGAUS, N 2940.

¹⁷⁶ CBCB, *Note récapitulative sur les réformes de Bâle III*, décembre 2017, p. 1.

¹⁷⁷ NOBEL, N 391 ; CBCB, *Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes*, novembre 2011, N 7 et N 15.

¹⁷⁸ CSF, *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions*, 4 novembre 2011, N 4 ; CSF, *2020 list of global systemically important banks (G-SIBs)*, 11 novembre 2020, p. 3.

¹⁷⁹ CBCB, *Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes*, novembre 2011, N 6.

¹⁸⁰ CBCB, *Les réformes de Bâle III*.

¹⁸¹ CBCB, *Finalisation de Bâle III en bref*, décembre 2017, p. 6.

de fonds propres pondérées en fonction des risques des banques systémiques mondiales. Par conséquent, un G-SIB dont le coussin supplémentaire est de 2% ferait l'objet d'un volant de 1% supplémentaire au titre du ratio de levier¹⁸². Cela augmente ainsi son ratio de levier total à 4% (3% de ratio de levier minimum + 1% de ratio de levier supplémentaire G-SIBs)¹⁸³.

¹⁸² CBCB, *Note récapitulative sur les réformes de Bâle III*, décembre 2017, p. 11.

¹⁸³ CBCB, *Finalisation de Bâle III en bref*, décembre 2017, p. 6.

IV. Influence sur les banques suisses

A. Mise en œuvre de Bâle III en droit suisse

1. En général

En conformité avec la stratégie du CF relative à la mise en œuvre des normes internationales en matière de réglementation des marchés financiers, la Suisse transpose, en principe, les normes de Bâle III dans son droit national selon les modalités définies par le Comité de Bâle¹⁸⁴. Elle s'efforce, en tant que membre du Comité, de mettre en œuvre les différentes normes conformément au calendrier international¹⁸⁵.

Les règles du CBCB constituent des normes mondiales minimales. Chaque pays est libre d'aller au-delà de ces exigences dans sa mise en œuvre¹⁸⁶. En comparaison internationale, les établissements suisses se sont toujours vu imposer des exigences minimales plus sévères en matière de fonds propres que leurs homologues étrangers¹⁸⁷. Ces exigences plus sévères sont communément appelées « *Swiss finish* »¹⁸⁸.

Les normes de Bâle III sont mises en œuvre dans la LB¹⁸⁹ ainsi que dans les ordonnances correspondantes (OB, OFR¹⁹⁰ et OLiq¹⁹¹). De plus, en vertu de l'art. 7 al. 1 let. b LFINMA, la FINMA précise dans des circulaires les modalités d'application de la législation sur les marchés financiers¹⁹².

Le fondement de la réglementation en termes de fonds propres se trouve à l'art. 4 LB qui se contente de prescrire un cadre général¹⁹³. Suite à la modification de la LBN¹⁹⁴, l'art. 4 LB a lui aussi été adapté afin d'intégrer une nouvelle réglementation sur les liquidités de la banque. Désormais, en vertu de l'art. 4 al. 1 et 2 LB, les prescriptions relatives aux fonds propres et aux liquidités des banques doivent être respectées par les institutions financières, non seulement au niveau de l'établissement, mais aussi sur une base consolidée¹⁹⁵.

En Suisse, les exigences Bâle III sont entrées progressivement en vigueur à partir de 2013 pour compléter et remplacer les règles précédentes. Les nouvelles exigences ont été introduites par une nouvelle réglementation sur les liquidités (OLiq) et par la révision de l'OFB. En même

¹⁸⁴ FINMA, *Bâle III : révision des circulaires sur les risques de taux d'intérêt, risque de crédit, volant de fonds propres ainsi que sur les publications*, Rapport explicatif, 31 octobre 2017, p. 7.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 11.

¹⁸⁶ NOBEL, N 18.

¹⁸⁷ FF 2008 8027, p. 8061.

¹⁸⁸ FINMA, *Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) et des dispositions d'exécution*, Rapport explicatif, 21 octobre 2011, p. 11.

¹⁸⁹ Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934 (LB), RS 952.0.

¹⁹⁰ Ordonnance sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des maisons de titres du 1er juin 2012 (OFR), RS 952.03.

¹⁹¹ Ordonnance sur les liquidités des banques et des maisons de titres du 30 novembre 2012 (OLiq), RS 952.06.

¹⁹² FINMA, *Bâle III : révision des circulaires sur les risques de taux d'intérêt, risque de crédit, volant de fonds propres ainsi que sur les publications*, Rapport explicatif, 31 octobre 2017, p. 8.

¹⁹³ LOMBARDINI, N 167s.

¹⁹⁴ Loi sur la Banque nationale du 3 octobre 2003 (LBN), RS 951.11.

¹⁹⁵ NOBEL, N 605.

temps, afin de régler les détails techniques, la FINMA a publié un grand nombre de circulaires¹⁹⁶. Les règles actuelles d'adéquation des fonds propres prévoient toujours un « *Swiss finish* », contrairement aux règles de liquidités qui ont été adoptées sans ajustement. Cela signifie qu'en plus des exigences minimales de Bâle III, la FINMA émet des exigences de fonds propres supplémentaires en fonction de la taille et de l'importance de la banque¹⁹⁷. Nous verrons ces exigences supplémentaires lorsque nous traiterons des banques d'importance systémique.

L'entrée en vigueur des nouvelles mesures du cadre de « Bâle III final » avait été différée. Les normes révisées devaient entrer en vigueur à partir de 2022¹⁹⁸. Le Comité de Bâle a décidé, en raison de l'impact du Covid-19, de prolonger, à nouveau, la période de mise en œuvre d'un an. Il souhaite, ainsi, libérer des ressources supplémentaires, tant pour les autorités que pour les banques. En définitive, la mise en œuvre de la version finale de Bâle III est prévue pour le 1^{er} janvier 2023¹⁹⁹.

a) Fonds propres

Selon l'art. 4 al. 1 LB, les banques sont tenues de disposer d'un volume adéquat de fonds propres. Les dispositions d'application correspondantes sont concrétisées dans l'OFR. Cette ordonnance transpose en droit suisse les normes minimales du dispositif de Bâle III²⁰⁰.

Les fonds propres représentent une matière techniquement complexe. Une application simplifiée de certaines dispositions est possible en vertu de l'art. 17 OFR²⁰¹. Grâce au régime spécifique pour les petites banques (catégories de surveillance 4 et 5), la FINMA les exempte d'un ensemble de règles très complexes²⁰². Au contraire, plus la banque est grande, plus les exigences en matière d'adéquation des fonds propres sont strictes²⁰³.

Le but de l'ordonnance sur l'adéquation des fonds propres est de protéger les créanciers et de garantir la stabilité du système financier (art. 1 al. 1 OFR). À cette fin, les banques doivent disposer de fonds propres suffisants, adaptés à leurs activités et aux risques inhérents à celles-ci. Elles doivent couvrir avec leurs fonds propres les risques de crédit, de marché, sans contrepartie et opérationnels (art. 1 al. 2 OFR). Concernant l'obligation de consolidation, le respect des prescriptions doit avoir lieu au niveau de chaque établissement, mais également au niveau du groupe financier ou du conglomérat financier (art. 7 al. 1 OFR)²⁰⁴.

¹⁹⁶ NOBEL, N 559.

¹⁹⁷ *Ibid.*, N 627.

¹⁹⁸ *Ibid.*, N 18.

¹⁹⁹ SFI, *Mise en œuvre de Bâle III*.

²⁰⁰ STOYANOVA, *Fonds propres des banques et répartition des risques*.

²⁰¹ NOBEL, N 646.

²⁰² GMÜR/BOCHUD, p. 78.

²⁰³ BSK BankG-BINGERT/HEINEMANN, art. 4 N 5.

²⁰⁴ NOBEL, N 647.

Les banques doivent attester trimestriellement qu'elles disposent de fonds propres adéquats et semestriellement sur une base consolidée (art. 14 OFR)²⁰⁵. Elles ont le devoir d'informer le public de manière appropriée sur leurs risques et leurs fonds propres (art. 16 al. 1 OFR)²⁰⁶. Une révision partielle de la Circ.-FINMA 2016/1 « Publication - banques »²⁰⁷ permet d'intégrer les nouveaux tableaux de publication pour les indicateurs réglementaires « *Key metrics* »²⁰⁸. La circulaire définit les exigences de publications en se basant sur les normes minimales du troisième pilier de Bâle III²⁰⁹. Dans le cadre des activités exercées, les informations qualitatives et quantitatives doivent, en principe, être publiées en fonction de leur pertinence. Toutefois, sauf exception, certains tableaux doivent être publiés impérativement par toutes les banques. C'est le cas du KM1. En sus, les banques d'importance systémique mondiale ont le devoir de publier également le tableau KM2²¹⁰. Les petits établissements, de catégories 4 et 5, se voient ici aussi imposer des exigences de publication beaucoup moins lourdes. Tel est le cas également des banques de catégorie 3 qui peuvent désormais publier une grande partie des tableaux annuellement, au lieu de tous les trois ou six mois, réduisant ainsi d'environ un tiers leur nombre de publications²¹¹.

Le deuxième titre de l'OFPR, art. 18 à 40 OFPR, définit les fonds propres pris en compte. Ceux-ci sont constitués des fonds propres de base (T1 : art. 18 OFPR), composé de fonds propres durs (CET1 : art. 21ss OFPR) ainsi que des fonds propres de base supplémentaires (AT1 : art. 27ss OFPR), et des fonds propres complémentaires (T2 : art. 30ss OFPR)²¹². Conformément à l'art. 19 OFPR, l'absorption des pertes est définie comme suit : les fonds propres de base durs (CET1) subissent des pertes avant les fonds propres de base supplémentaires (AT1) et les fonds propres de base supplémentaires subissent des pertes avant les fonds propres complémentaires (T2)²¹³.

En outre, en cas de survenance d'un risque d'insolvabilité (PoNV), l'OFPR considère les emprunts assortis d'un abandon de créance conditionnel ainsi que les instruments de capital avec conversion conditionnelle comme deux formes d'absorption des pertes autorisées²¹⁴. De plus, conformément aux art. 29 OFPR et 30 al. 3 OFPR, ces instruments de capital doivent prévoir contractuellement dans le cadre de leur émission comment ils contribueront, en cas de risque d'insolvabilité, à l'assainissement de la banque par le biais d'un mécanisme d'absorption des pertes. En accord avec les standards minimaux de Bâle, l'art. 29 al. 2 OFPR dispose qu'un PoNV doit être considéré comme atteint avant le recours à une aide des pouvoirs publics ou lorsque la FINMA l'ordonne pour éviter une insolvabilité²¹⁵.

²⁰⁵ NOBEL, N 647.

²⁰⁶ *Ibid.*, N 653.

²⁰⁷ Circ.-FINMA 2016/1 « Publication - banques » : exigences prudentielles de publication, du 28 octobre 2015.

²⁰⁸ FINMA, *Mise en œuvre de Bâle III en Suisse : la FINMA révisé des circulaires*, Communiqué de presse, 31 octobre 2017, p. 2.

²⁰⁹ Circ.-FINMA 2016/1 « Publication - banques », ch. 2ss.

²¹⁰ Circ.-FINMA 2016/1 « Publication - banques », ch. 14.2.

²¹¹ FINMA, *Mise en œuvre de Bâle III en Suisse : la FINMA révisé des circulaires*, Communiqué de presse, 31 octobre 2017, p. 2.

²¹² NOBEL, N 648.

²¹³ BSK BankG-BINGERT/HEINEMANN, art. 4 N 19.

²¹⁴ Circ.-FINMA 2013/1 « Fonds propres pris en compte - banques » : Fonds propres des banques pris en compte selon le droit de la surveillance, du 1er juin 2012, ch. 61s.

²¹⁵ Circ.-FINMA 2013/1 « Fonds propres pris en compte - banques », ch. 79 et 84s.

Les déductions des fonds propres de base durs sont régies par l'art. 32 OFR. Certains actifs doivent être déduits des fonds propres de catégorie 1. Il s'agit, notamment, des créances fiscales latentes dont la réalisation dépend de la future rentabilité de la banque, du *goodwill*, des valeurs immatérielles ou des créances inscrites au bilan envers des fonds de pension²¹⁶.

Le troisième titre, art. 41 à 94 OFR, décrit les fonds propres nécessaires. L'OFR règle la manière dont le montant de ces fonds propres doit être calculé pour les différents risques²¹⁷. L'art. 41 OFR donne la composition des fonds propres nécessaires. Ils sont composés des fonds propres minimaux, du volant de fonds propres, du volant anticyclique, du volant anticyclique étendu et des fonds propres supplémentaires²¹⁸. La mise en œuvre par la Suisse des prescriptions de Bâle III intègre donc en premier lieu les standards internationaux minimaux²¹⁹. Outre les exigences de Bâle III, les directives de la FINMA²²⁰ exigent explicitement la détention de fonds propres supplémentaires, dont le montant est déterminé par des paramètres orientés sur le risque (total du bilan, actifs sous gestion, dépôts privilégiés, etc.)²²¹.

En vertu de l'art. 42 al. 1 OFR et conformément à Bâle III, les banques doivent détenir au total un minimum de fonds propres réglementaires équivalents à 8% des RWA. Au moins 4.5% doivent être couverts de fonds propres de base durs (ECT1) et au moins 6% de fonds propres de base (ECT1 + AT1). Selon l'art. 42 al. 2 OFR, les positions pondérées prennent en compte, notamment, le risque de crédit (art. 49 et 76 OFR), le risque de contrepartie (art. 79 OFR), le risque de marché (art. 80 à 88 OFR) et le risque opérationnel (art. 89 à 94 OFR)²²². En complément des exigences de fonds propres minimaux relatives à ces différents risques, l'OFR ordonne aux banques de détenir un volant de fonds propres selon l'art. 43 OFR et des volants anticycliques selon les art. 44, 44a et 131a OFR. Cela correspond au premier pilier de Bâle III. Elles doivent également, conformément au deuxième pilier, détenir des fonds propres supplémentaires en vertu des art. 45 et 131b OFR²²³. Un volant approprié doit donc être constitué afin de pouvoir faire face aux risques non pris en compte ou insuffisamment pris en compte par les exigences du premier pilier. Il permet, ainsi, de garantir le respect de ces normes minimales également en cas d'événements défavorables. L'objectif étant d'assurer en tout temps la poursuite des activités de l'établissement (*principe going concern*)²²⁴.

Les exigences de capital *going concern* à remplir par les banques suisses sont déterminées en fonction de la catégorie à laquelle elles appartiennent. Les banques de catégorie 5 doivent

²¹⁶ Art. 32 OFR ; Circ.-FINMA 2013/1 « Fonds propres pris en compte - banques », ch. 107.1.

²¹⁷ NOBEL, N 650.

²¹⁸ Art. 41 OFR.

²¹⁹ FINMA, *Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) et des dispositions d'exécution*, Rapport explicatif, 21 octobre 2011, p. 10.

²²⁰ Circ.-FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres - banques » : Volant de fonds propres et planification des fonds propres dans le secteur bancaire, du 30 mars 2011.

²²¹ BSK BankG-BINGERT/HEINEMANN, art. 4 N 5.

²²² Art. 42 al. 1 et 2 OFR.

²²³ Circ.-FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres - banques », ch. 1.

²²⁴ NOBEL, N 652 ; Circ.-FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres - banques », ch. 3.

détenir un ratio total de fonds propres de minimum 10.5% (exigence Bâle III). Le ratio est de 11.2% pour les banques de catégorie 4, 12% pour celles de catégorie 3, et de minimum 12.8% pour celles des catégories 1 et 2²²⁵. Ces ratios correspondent aux exigences minimales de l'annexe 8 OFR. Les fonds propres minimaux sont donc de 8% puis le volant de fonds propres augmente selon la catégorie de la banque²²⁶.

L'art. 42 al. 3 OFR impose aux banques qui ne disposent plus des fonds propres minimaux d'en informer la FINMA²²⁷. Si la FINMA considère que les dispositions prises par une banque sont insuffisantes, elle prendra des mesures en fonction du degré de non-respect de l'objectif de fonds propres. Dans le cas où, par exemple, l'objectif de fonds propres n'est pas respecté, la FINMA peut exiger une diminution, voire une interdiction, de versements de dividendes, de rachats d'actions et de rémunérations discrétionnaires. Elle peut aussi ordonner une augmentation de capital²²⁸. De plus, l'art. 25 al. 1 LB prévoit que si la banque n'a pas rétabli une situation conforme aux prescriptions en matière de fonds propres dans le délai imparti par la FINMA, cette dernière peut ordonner diverses mesures dont la faillite d'établissement²²⁹.

Le ratio de levier est régi par l'art. 46 OFR et par la Circ.-FINMA 2015/3 « Ratio de levier - banques »²³⁰. La Circulaire définit la méthode de calcul du ratio correspondant aux standards minimaux de Bâle²³¹. Suite à la révision de l'OFR en 2017, l'exigence en matière de ratio de levier minimum s'élevant à 3% s'applique à toutes les banques suisses. Les fonds propres de base d'une banque doivent ainsi atteindre au moins 3% du total des positions du bilan et hors bilan (engagement total) de la banque. Nous verrons que des exigences plus élevées s'appliquent aux banques d'importance systémique²³².

Pour les risques de marché, de crédit et opérationnels, une grande partie des banques calculent le montant des fonds propres minimaux en utilisant des approches standards. Sur demande, la FINMA peut toutefois autoriser l'utilisation de modèles de calculs internes pour l'un ou plusieurs de ces risques. Pour obtenir l'autorisation d'utiliser son propre modèle de risque, la banque doit convaincre la FINMA que celui-ci identifie de manière adéquate tous les risques essentiels, inhérents à son activité. Les modèles de risque internes prennent mieux en compte les particularités spécifiques des activités bancaires que les approches standards. En revanche, ils sont moins facilement comparables, car ils calculent de manière différente les fonds propres minimaux. En vertu de l'art. 47 OFR, la FINMA peut imposer pour chaque modèle autorisé un calcul parallèle des fonds propres minimaux selon l'approche standard. De plus, l'utilisation de ces modèles fait l'objet d'une surveillance régulière par la FINMA et les sociétés d'audit.

²²⁵ Art. 129 al. 2 let. b OFR ; FF 2017 4537, p. 4549 (graphique 2).

²²⁶ Annexe 8 OFR ; Circ.-FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres - banques », p. 5 ch. 20.1.

²²⁷ Art. 42 al. 3 OFR.

²²⁸ Circ.-FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres - banques », ch. 27-29.

²²⁹ Art. 25 al. 1 LB ; LOMBARDINI, N 173.

²³⁰ Circ.-FINMA 2015/3 « Ratio de levier - banques » : Calcul du ratio de fonds propres non pondéré (ratio de levier) par les banques, du 29. octobre 2014.

²³¹ Circ.-FINMA 2015/3 « Ratio de levier - banques », ch. 1.

²³² FINMA, *Bâle III : révision partielle des circulaires 15/3 « Ratio de levier » et 17/7 « Risques de crédit - banques »*, Rapport explicatif, 22 décembre 2017, p. 4.

Actuellement, neuf banques suisses sont autorisées à utiliser leurs modèles de risque interne pour le calcul des fonds propres minimaux. Ce sont principalement des établissements qui appartiennent aux catégories de surveillance 1 à 3²³³.

Dans le quatrième titre, consacré à la répartition des risques, l'OFR traite des gros risques (art. 95 OFR et art. 97ss OFR). L'OFR exige que les banques limitent et surveillent leurs gros risques (art. 95 al. 2 OFR). Elle met en relation étroite les règles de répartition des risques avec les règles d'adéquation des fonds propres et les méthodes de calcul qui y sont utilisées. Cela signifie que les positions de risque doivent également être pondérées et ensuite liées aux fonds propres pris en compte. De plus, selon l'art. 100 al. 1 OFR, la communication en matière de gros risque doit être faite trimestriellement au moyen d'un formulaire défini par la FINMA²³⁴.

Le dispositif Bâle III final affectera de nombreux éléments de la réglementation sur les fonds propres. Cette révision concerne, notamment, l'adaptation de l'approche standard utilisée pour la pondération des risques de crédit, l'adaptation de la méthode de calcul du ratio de levier et l'instauration d'un tampon pour les banques d'importance systémique mondiale. Elle concerne également la fixation du plancher de capital « *output floor* », requis pour les modèles internes, à au moins 72.5% des RWA selon les approches standards. Pour les banques des catégories de surveillance 3 à 5, une mise en œuvre facilitée est prévue. La procédure de consultation pour la transposition en droit national se déroulera au printemps 2021. Le délai de mise en œuvre pour la plupart des réformes était fixé au 1^{er} janvier 2022 (finalement prolongé d'un an en raison du Covid-19²³⁵). Pour les modèles internes, l'augmentation du plancher de capital est échelonnée de 2022 à 2027²³⁶.

b) Liquidités

En 2010, le Comité de Bâle a créé un nouvel ensemble de règles pour la liquidité bancaire. La transposition juridique en droit suisse s'est fortement appuyée sur ces recommandations internationales²³⁷. Cela a donné lieu à une nouvelle ordonnance sur les liquidités (OLiq) et, par la suite, à une révision complète de la Circ.-FINMA 2013/6, aujourd'hui Circ.-FINMA 2015/2 « Risques de liquidité - banques »²³⁸. Elles constituent, ensemble, le cœur de la réglementation suisse pour la liquidité des banques²³⁹.

²³³ FINMA, *Autorisation de modèles de risque pour le calcul des fonds propres minimaux*.

²³⁴ NOBEL, N 665-667.

²³⁵ SFI, *Mise en œuvre de Bâle III*.

²³⁶ GMÜR/BOCHUD, p. 76s.

²³⁷ NOBEL, N 606.

²³⁸ Circ.-FINMA 2015/2 « Risque de liquidité - banques » : Exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité et exigences quantitatives en matière de détention des liquidités, du 3 juillet 2014 ; FINMA, *La FINMA publie la circulaire totalement révisée « Risques de liquidités - banques »*, Communiqué de presse, 7 juillet 2014, p. 1.

²³⁹ NOBEL, N 612.

L'OLiQ, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, régit les exigences en matière de liquidités imposées aux banques par l'art. 4 al. 1 LB²⁴⁰. Elle contient des règles prudentielles relatives à la gestion et au suivi du risque de liquidité²⁴¹. L'OLiQ régit les exigences qualitatives et quantitatives en matière de liquidités ainsi que l'établissement de rapports sur les nouvelles normes quantitatives (LCR et NSFR) qui ont été harmonisées à l'échelle internationale grâce à Bâle III²⁴². Le LCR a été introduit dans la législation suisse en 2014 alors que les prescriptions du CBCB concernant le NSFR doivent encore être introduites²⁴³.

Les principes régissant l'OLiQ se trouvent à son art. 2 al. 1 et 2. Premièrement, chaque banque doit disposer en tout temps de liquidités suffisantes pour être en mesure de remplir ses obligations de paiements, y compris en situation de crise. Puis, deuxièmement, chaque banque doit garder en permanence une réserve suffisante de liquidités pour pouvoir faire face à toute détérioration soudaine de ses liquidités et s'assurer de la viabilité à moyen et long terme de son financement²⁴⁴. L'objectif de la réglementation est d'exiger des banques qu'elles détiennent des liquidités et des actifs facilement réalisables dans une mesure qui leur permettent de faire face aux retraits de dépôts, pendant une période limitée ou jusqu'à ce que le système bancaire fournisse un filet de sécurité. Il n'appartient cependant pas aux réglementations en matière de liquidités de garantir le maintien de la solvabilité à long terme²⁴⁵.

Les exigences en matière de liquidité sont régies par les art. 5 à 18 OLiQ. Conformément à l'art. 5 OLiQ, qui traite du principe de proportionnalité, les banques sont tenues de gérer de manière adéquate les risques de liquidité au niveau des établissements individuels et des groupes financiers, en tenant compte de leur taille ainsi que de la nature, de l'étendue, de la complexité et du degré de risque de leurs activités²⁴⁶. De plus, en vertu de l'art. 9 al. 1 OLiQ et des ch. 24 et 72ss Circ.-FINMA 2015/2, chaque banque doit mettre au point des scénarios de crise axés sur les risques de liquidité et réaliser des tests de résistance²⁴⁷.

Concernant les exigences quantitatives, art. 12 al. 1 OLiQ, le LCR a pour but de garantir que les banques détiennent une quantité suffisante de HQLA pour pouvoir couvrir en tout temps la sortie nette de trésorerie attendue dans un scénario de crise reposant sur des hypothèses de sortie et d'entrée de trésorerie à 30 jours²⁴⁸. Le calcul du LCR est régi à l'art. 13 al. 1 OLiQ. En conformité avec Bâle III, il correspond au rapport entre l'encours des HQLA et la valeur de la sortie nette de trésorerie attendue à 30 jours selon le scénario de crise²⁴⁹.

²⁴⁰ NOBEL, N 608.

²⁴¹ CF, *Le Conseil fédéral décide d'instaurer un ratio de financement dans un proche avenir*.

²⁴² DFF, *Application du ratio de liquidités à court terme conformément aux accords internationaux de Bâle III, Rapport explicatif relatif à la révision de l'ordonnance sur les liquidités*, 17 janvier 2014, p. 3.

²⁴³ CF, *Le Conseil fédéral décide d'instaurer un ratio de financement dans un proche avenir*.

²⁴⁴ Art. 2 al. 1 et 2 OLiQ.

²⁴⁵ NOBEL, N 604.

²⁴⁶ *Ibid.*, N 608 ; Circ.-FINMA 2015/2 « Risque de liquidité - banques », ch. 8.

²⁴⁷ Art. 9 al. 1 OLiQ ; Circ.-FINMA 2015/2 « Risques de liquidité des banques », ch. 24 et 72ss.

²⁴⁸ Art. 12 al. 1 OLiQ ; DFF, *Application du ratio de liquidités à court terme conformément aux accords internationaux de Bâle III, Rapport explicatif relatif à la révision de l'ordonnance sur les liquidités*, 17 janvier 2014, p. 3.

²⁴⁹ Art. 13 al. 1 OLiQ.

La FINMA détermine la forme et le contenu des formulaires permettant de prouver le respect du LCR (preuve de liquidité). Elle peut prévoir des simplifications pour les banques des catégories 4 et 5 (art. 17c OLiQ)²⁵⁰.

L'OLiQ en vigueur concrétise les différents éléments prévus dans les prescriptions du CBCB sur les liquidités. La dernière étape de la mise en œuvre entend transposer dans le droit suisse les dispositions sur le NSFR. En tant que deuxième exigence quantitative minimale, le NSFR complètera le LCR²⁵¹. Pour les banques non systémiques, le ratio LCR a été introduit par étapes afin d'atteindre sa totalité au 1^{er} janvier 2019²⁵². Contrairement aux banques d'importance systémique qui devaient se conformer aux dispositions relatives au LCR dès le 1^{er} janvier 2015, sans période transitoire²⁵³. En vertu du calendrier initial du CBCB, les dispositions du NSFR devaient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Ainsi, au printemps 2017 des auditions avaient déjà été menées concernant les adaptations de l'OLiQ. En raison du retard dans l'introduction du NSFR en Europe et aux États-Unis, le CF avait décidé d'en reporter l'intégration dans l'OLiQ²⁵⁴. Le CF a décidé de la révision partielle de l'OLiQ en 2017 et la FINMA de sa circulaire correspondante. Ainsi, grâce à cette approche, la Suisse continue de satisfaire aux exigences du Comité de Bâle sur la mise en œuvre de Bâle III²⁵⁵. La nouvelle ordonnance entrera, finalement, en vigueur le 1^{er} juillet 2021²⁵⁶.

2. Réglementation spécifique pour les banques d'importance systémique (TBTF2)

La Suisse, en comparaison internationale et par rapport à sa taille, abrite de très grands établissements financiers. La problématique concernant les banques d'importance systémique constitue donc un défi central²⁵⁷. La réglementation TBTF impose aux banques d'importance systémique des exigences spécifiques. Elles sont fixées dans la LB, l'OB, l'OFR et l'OLiQ. Cette réglementation est destinée à régler la problématique TBTF en Suisse. Elle vise, en cas de crise, à éviter qu'une banque d'importance systémique ne doive être sauvée grâce à l'argent des contribuables²⁵⁸. La réglementation TBTF a été introduite en 2012 et le CF a ajouté, en 2016, des dispositions supplémentaires afin de satisfaire aux exigences de Bâle III. Il s'agit désormais de la réglementation TBTF2²⁵⁹. Cet ensemble de mesures est adopté afin d'améliorer la

²⁵⁰ NOBEL, N 618.

²⁵¹ DFF, *Mise en œuvre du ratio de financement (net stable funding ratio, NSFR), Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur les liquidités*, 10 janvier 2017, p. 3.

²⁵² NOBEL, N 12.

²⁵³ *Ibid.*, N 611 ; FINMA, *La FINMA publie la circulaire totalement révisée « Risques de liquidités - banques »*, Communiqué de presse, 7 juillet 2014, p. 2.

²⁵⁴ NOBEL, N 13 ; GMÜR/BOCHUD, p. 77.

²⁵⁵ NOBEL, N 13.

²⁵⁶ GMÜR/BOCHUD, p. 77 ; FINMA, *Circulaire 2015/2 « Risque de liquidité - banques » - Révision partielle*, Rapport explicatif, 4 mai 2020, p. 4.

²⁵⁷ FF 2019 5165, p. 5166.

²⁵⁸ BNS, *Questions et réponses sur la stabilité financière : qu'entend-on par réglementation too big to fail ?*

²⁵⁹ BNS, *Conférence de presse du 16 juin 2016*, p. 1.

résistance des banques d'importance systémique et de renforcer la stabilité de l'ensemble du secteur financier²⁶⁰. Les banques systémiques se voient donc imposer des exigences en matière de fonds propres et de liquidités plus élevées que les autres banques (art. 9 LB). L'objectif du CF, que la Suisse figure parmi les pays ayant les exigences les plus rigoureuses en la matière, est atteint. Ces exigences se justifient par la taille de ces établissements par rapport au PIB de la Suisse²⁶¹.

Les exigences minimales *going concern* (T1) pour les banques systémiques sont prévues à l'art. 129 al. 2 let. a et b OFR. Elles se montent à 12.86% pour le ratio pondéré en fonction des risques et à 4.5% pour le ratio de levier²⁶².

Les dispositions révisées ont conduit, en particulier pour Credit Suisse et UBS qui sont les deux banques suisses d'importance systémique mondiale, à un renforcement significatif des exigences de fonds propres, en termes de volume et de qualité²⁶³. Le Credit Suisse doit satisfaire à des exigences équivalentes à un ratio total de fonds propres pondérés en fonction des risques de 14.3% et à un ratio de levier de 5%²⁶⁴. Le premier se compose d'une exigence minimale de 8% et d'un volant de 6.3% et le second d'une exigence minimale de 3% ainsi que d'un volant de 2%²⁶⁵. Depuis le 1^{er} janvier 2020, les exigences découlant de la réglementation suisse sur les banques d'importance systémique ont baissé pour UBS. Cela reflète une diminution de la part de marché de la banque dans les activités de crédit et de dépôt en Suisse. Les exigences de fonds propres *going concern* d'UBS ont été réduites pour le ratio de fonds propres pondérés en fonction des risques de 14.3% à 13.9% et pour le ratio de levier de 5% à 4.875%²⁶⁶.

Les banques d'importance systémique nationale sont également tenues de respecter des exigences *going concern* supérieures. La Raiffeisen doit détenir un ratio total de fonds propres *going concern* pondérés en fonction des risques de 13.2% et un ratio de levier de 4.63%. PostFinance et la Banque cantonale de Zurich doivent détenir 12.9% de ratio pondéré aux risques et de 4.5% de ratio de levier²⁶⁷.

En outre, ces banques doivent respecter des exigences particulières de capital *gone concern* (T2), utilisées à des fins d'assainissement ou de liquidation²⁶⁸. Le niveau de ces exigences correspond à 100% des exigences *going concern* pour les banques systémiques mondiales et à

²⁶⁰ DFF, *Renforcement de la stabilité du secteur financier*, juin 2020.

²⁶¹ FF 2019 5165, p. 5168.

²⁶² Art. 129 al. 2 let. a et b OFR ; DFF, *Rapport explicatif concernant les modifications de l'ordonnance sur les fonds propres et de l'ordonnance sur les banques*, version modifiée du 13 mai 2016, p. 4.

²⁶³ FF 2019 5165, p. 5166.

²⁶⁴ FF 2017 4537, p. 4546.

²⁶⁵ FINMA, *Les nouvelles exigences too big to fail en matière de fonds propres pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale en Suisse*, Fiche d'information, 21 octobre 2015, p. 3.

²⁶⁶ BNS, *Rapport sur la stabilité financière 2020*, p. 27.

²⁶⁷ FF 2017 4537, p. 4546.

²⁶⁸ FINMA, *Les nouvelles exigences too big to fail en matière de fonds propres pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale en Suisse*, Fiche d'information, 21 octobre 2015, p. 3.

40% pour les banques systémiques nationales²⁶⁹. Outre les exigences quantitatives posées aux fonds propres, la qualité des instruments de capital utilisés est également améliorée²⁷⁰.

L'art. 9 al. 2 let. b LB et l'art. 19 al. 2 OLiQ disposent que les banques d'importance systémique doivent garantir, par rapport aux autres banques, une meilleure capacité de résistance et d'absorption des chocs de liquidités²⁷¹. En effet, l'OLiQ fixe, dans son chapitre 4, des exigences particulières, plus strictes, pour les banques suisses d'importance systémique²⁷². De plus, selon l'art. 22 al. 1 OLiQ, le scénario de crise sur lequel les banques systémiques se basent est fondé, à la fois sur un événement de crise spécifique à la banque et aussi sur un événement de crise affectant l'ensemble du marché²⁷³.

- B. Instruments de surveillance et rapports de mise en œuvre
 - 1. Outils de surveillance macro et microprudentiel
 - a) Tests de résistance de la FINMA

Le test de résistance est un instrument de surveillance essentiel employé par la FINMA. Depuis 2011, ces tests sont effectués régulièrement dans tous les établissements. Néanmoins, ils sont utilisés de façon plus intensive dans les grands établissements, en particulier dans les banques systémiques. Il existe différents types de *stress test*. Ceux-ci sont établis par la FINMA, éventuellement après consultation de la BNS, et sont réalisés à partir de scénarios hypothétiques ou historiques. Leur objectif est toujours de déterminer la capacité de résistance des établissements dans des situations extrêmes. La FINMA utilise, notamment, le test de résistance spécifique au potentiel de pertes. Ce test permet de déterminer les pertes que pourraient subir les établissements assujettis en cas de détérioration substantielle des conditions économiques globales²⁷⁴. Les établissements testés doivent disposer de suffisamment de fonds propres et de liquidités pour absorber, à tout moment, des événements imprévus²⁷⁵. En principe, les établissements déterminent les conséquences du scénario prédéfini et en informent la FINMA. Cette dernière ne divulgue les résultats d'aucun établissement. En effet, les tests de résistance sont des outils de surveillance permettant à la FINMA de reproduire des scénarios parfois extrêmes et improbables. Par conséquent, la publication des résultats issus de ce genre de tests pourrait provoquer des interprétations erronées et des réactions indésirables sur le marché²⁷⁶.

Les résultats des *stress tests* peuvent dévoiler des failles dans la capacité des banques à faire face à des situations extrêmes. Si le manque de résistance le justifie, la FINMA, dans le cadre

²⁶⁹ DFF, *Renforcement de la stabilité du secteur financier*, juin 2020.

²⁷⁰ FINMA, *Les nouvelles exigences too big to fail en matière de fonds propres pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale en Suisse*, Fiche d'information, 21 octobre 2015, p. 3.

²⁷¹ FF 2019 5165, p. 5175.

²⁷² NOBEL, N 611.

²⁷³ Art. 22 al. 1 OLiQ.

²⁷⁴ FINMA, *Les tests de résistance : un instrument important de la surveillance des banques*, Fiche d'information, 1^{er} janvier 2016, p. 1s.

²⁷⁵ FINMA, *Test de résistance*.

²⁷⁶ FINMA, *Les tests de résistance : un instrument important de la surveillance des banques*, Fiche d'information, 1^{er} janvier 2016, p. 1s.

de son activité de surveillance, prend des mesures ciblées. Différentes mesures peuvent donc être envisagées. Il peut, notamment, arriver qu'un établissement soit amené à adapter son profil de risque. La FINMA peut également lui imposer une augmentation des exigences de fonds propres et de liquidités²⁷⁷.

b) Scénarios de la BNS

Afin de prendre en compte les multiples sources de risques qui pèsent sur le secteur bancaire suisse, la BNS expose, dans son rapport sur la stabilité financière, divers scénarios. Cela comprend un scénario de base présentant l'évolution la plus vraisemblable compte tenu des données disponibles. Il suppose le maintien de conditions modérément favorables pour le secteur bancaire suisse, tant au niveau national qu'international, et des politiques monétaires globalement accommodantes dans les économies avancées. La BNS analyse ensuite des scénarios négatifs afin de déterminer la résilience du secteur bancaire suisse en présence d'une évolution très défavorable, peu probable, mais possible, de l'environnement économique et financier. Ils se focalisent sur les risques macroéconomiques. L'impact des divers scénarios sur le secteur bancaire suisse est apprécié du point de vue du potentiel de pertes et de la résilience des banques²⁷⁸.

2. Rapport de la BNS sur la stabilité financière 2020 (aperçu)

En vertu de l'art. 5 al. 2 let. e LBN, la BNS a pour mission de contribuer à la stabilité du marché financier. Ainsi, elle établit, chaque année, un rapport contenant son évaluation de la stabilité du secteur bancaire suisse. La BNS suit l'évolution de ce secteur dans la perspective du système financier dans son ensemble, mais elle accorde une attention particulière aux banques d'importance systémique en raison des répercussions qu'elles sont susceptibles de causer à l'ensemble du système économique et financier. La BNS examine la situation des banques systémiques mondiales et nationales séparément, car ces établissements présentent des différences du point de vue tant de leur taille que de leur modèle économique²⁷⁹.

La détérioration de la situation économique mondiale ainsi que le niveau élevé d'incertitude représentent des défis de taille pour le Credit Suisse et l'UBS. Bien que ces banques aient réalisé des bénéfices importants au premier trimestre 2020, la pandémie de COVID-19 a malgré tout affecté leurs résultats. En outre, leurs RWA ont augmenté au cours du premier trimestre 2020, entraînant une diminution de leurs ratios de fonds propres. Les conséquences économiques de la pandémie ainsi que l'impact sur ces deux banques systémiques d'importance mondiale restent incertains. Néanmoins, Credit Suisse et UBS sont bien positionnés pour faire face aux défis engendrés par le contexte actuel et pour soutenir l'économie réelle. Cette situation

²⁷⁷ FINMA, *Les tests de résistance : un instrument important de la surveillance des banques*, Fiche d'information, 1^{er} janvier 2016, p. 2.

²⁷⁸ BNS, *Rapport sur la stabilité financière 2019*, p. 11.

²⁷⁹ BNS, *Rapport sur la stabilité financière 2020*, p. 4.

favorable découle non seulement du fait que ces banques ont su limiter les risques auxquels elles sont exposées, mais surtout des efforts qu'elles ont déployés ces dernières années afin de constituer leurs réserves de fonds propres, conformément à la réglementation TBTF. Elles bénéficient désormais, toutes deux, d'une solide dotation de fonds propres²⁸⁰.

Les analyses effectuées par la BNS se fondent sur différents scénarios. Celles-ci indiquent que, grâce à leurs fonds propres, les deux banques systémiques mondiales seraient capables de résister à une évolution de l'environnement économique nettement plus défavorable que celle décrite dans le scénario de base de la BNS. Les analyses démontrent également que le calibrage actuel des exigences de fonds propres TBTF est indispensable pour garantir une résilience adéquate de ces deux banques²⁸¹.

Les ratios de fonds propres réglementaires forment le départ de l'analyse de la résilience²⁸². Il convient, avant tout, de préciser que les ratios des banques suisses selon Bâle III et selon la réglementation suisse TBTF ne sont pas identiques, car la législation suisse émet des exigences plus strictes que le cadre de Bâle quant à la qualité des fonds propres (sujet dont nous n'avons pas traité). Certains fonds propres éligibles au ratio selon Bâle III ne le sont pas au ratio selon TBTF2.

Tout d'abord, concernant les ratios selon Bâle III, Credit Suisse et UBS sont soumis, en termes de ratio de fonds propres de base (T1 uniquement), à un ratio pondéré en fonction des risques total de 9.5% (soit 4.5% d'exigence minimum CET1, 2.5% de volant de conservation de fonds propres CET1, 1.5% de capital de base supplémentaire AT1 et 1% de volant de fonds propres CET1 supplémentaire applicable aux G-SIBs) et à un ratio de levier de 3.5% (soit 3% d'exigence minimum et 0.5% de supplément applicable aux G-SIBs)²⁸³. Au premier trimestre 2020, le Credit Suisse dépassait ces exigences grâce à un ratio de fonds propres de 16.9% et un ratio de levier de 5.3%. UBS surpassait également les exigences minimales avec un ratio de fonds propres de 18.1% et un ratio de levier de 5.4%. Concernant le ratio de fonds propres pondérés en fonction des risques selon Bâle III, les deux banques suisses continuent d'afficher des valeurs nettement supérieures à la moyenne des banques d'importance systémique mondiale²⁸⁴.

La réglementation suisse (TBTF2) est plus stricte. Elle exige du Credit Suisse un ratio *going concern* pondéré en fonction des risques de 14.3% et un ratio de levier de 5% et respectivement d'UBS des ratios de 13.9% et 4.875%. Dans une perspective de mise en œuvre complète, à la fin du premier trimestre 2020, le ratio de fonds propres *going concern* pondérés en fonction des risques du Credit Suisse s'élevait à 15.2% et celui d'UBS à 17.3%. Par rapport au premier trimestre 2019, elles ont augmenté leurs fonds propres *going concern* ainsi que leurs RWA, ces actifs ayant progressé en raison de risques de crédit et de marché plus élevés. Quant au ratio de

²⁸⁰ BNS, *Rapport sur la stabilité financière 2020*, p. 6.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² *Ibid.*, p. 24.

²⁸³ *Ibid.*, p. 25 (note de bas de page 4).

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 25-27.

levier, UBS détenait un ratio de 5.2% et Credit Suisse de 4.8%. Le Credit Suisse était, par conséquent, au-dessous du minimum imposé par la réglementation suisse. Toutefois, si nous prenons en compte l'exclusion temporaire des avoirs auprès des banques centrales autorisées accordée par la FINMA pour le calcul du ratio de levier, le ratio du Credit Suisse serait de 5.8% et celui d'UBS de 5.9%²⁸⁵.

Le rapport 2020 de la BNS repose sur les informations disponibles jusqu'au 31 mai 2020²⁸⁶. Les données semestrielles pour les banques d'importance systémique nationale n'étaient pas encore connues. En 2019, les ratios de fonds propres *going concern* pondérés en fonction des risques des banques d'importance systémique nationale ont continué à augmenter. Leur ratio pondéré se trouve à un niveau historiquement élevé. Ces banques axées sur le marché intérieur disposent d'un volant de fonds propres supérieurs aux exigences réglementaires minimales. À la fin de l'année 2019, elles dépassaient largement l'exigence minimale de 8% en termes de ratio de fonds propres pondérés en fonction des risques. Ces banques sont soumises à des exigences *going concern* et *gone concern* supplémentaires, définies par la réglementation TBTF2. Les trois banques satisfaisaient entièrement aux exigences de la réglementation TBTF2 en matière de fonds propres *going concern* pondérés en fonction des risques ainsi qu'aux exigences de ratio de levier. Par rapport à 2018, dans une perspective de mise en œuvre complète, le ratio de fonds propres pondérés en fonction des risques TBTF2 a diminué de 17.5% à 14.6% pour le groupe Raiffeisen et de 19% à 17.6% pour la Banque cantonale de Zurich, tandis qu'il a augmenté 17.6% à 18.8% pour PostFinance. Les diminutions enregistrées par le groupe Raiffeisen et par la Banque cantonale de Zurich reflètent en partie le fait que, conformément aux dispositions réglementaires les concernant, ces banques utiliseraient une partie de leurs fonds propres T1 disponibles pour répondre aux exigences *gone concern* finales²⁸⁷.

3. Rapports trimestriels troisième pilier Bâle III (aperçu)

Nous traitons, ci-dessous, des rapports trimestriels relatifs au troisième pilier de Bâle III uniquement pour UBS et Credit Suisse Groupe SA - Consolidé. De plus, il s'agit d'un aperçu concernant exclusivement les ratios de fonds propres pondérés en fonction des risques, de levier et LCR.

a) UBS

Le troisième rapport trimestriel 2020 de l'UBS fournit des informations selon le troisième pilier de Bâle III pour le groupe UBS. L'UBS, en tant que banque d'importance systémique, est tenue de se conformer aux réglementations basées sur le cadre de Bâle III sur une base consolidée. Le présent rapport a été établi de manière conforme aux exigences de la FINMA (Circ.-FINMA

²⁸⁵ BNS, *Rapport sur la stabilité financière 2020*, p. 25s (note de bas de page 12) ; remarque : l'exclusion temporaire est due au Covid-19 et a été prolongée jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 4.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 40s.

2016/1, « Publication - banques ») et à la réglementation Bâle III en matière de publication du troisième pilier. Conformément à la fréquence de communication spécifiée par la FINMA, celui-ci est publié tous les trimestres²⁸⁸.

Les informations sur les fonds propres présentées dans le rapport correspondent aux exigences du premier pilier de Bâle III. Les entités d'UBS peuvent être soumises à des exigences supplémentaires importantes au titre du deuxième pilier, représentant des montants de capital supplémentaires considérés comme nécessaires et convenus avec les régulateurs sur la base de son profil de risque²⁸⁹. Les RWA sont calculés conformément au cadre de Bâle III, tel que mis en œuvre par l'OFR et par les circulaires correspondantes de la FINMA²⁹⁰.

Les tableaux KM1 et KM2 publiés dans le rapport sont basés sur les règles de Bâle III. Le tableau KM2 comprend une référence à la fiche technique sur la capacité totale d'absorption des pertes (TLAC), publiée par le CSF²⁹¹. Le tableau KM1 présenté dans le dernier rapport trimestriel montre qu'UBS respecte les différentes exigences imposées par la réglementation suisse sur les banques d'importance systémique (TBTF). En effet, UBS possède un ratio total de fonds propres *going concern* pondérés en fonction des risques de 19.2% ainsi qu'un ratio de levier de 5.47%. Les deux ratios sont donc supérieurs aux exigences minimales²⁹². Le tableau KM1 nous indique également les informations concernant les liquidités détenues par la banque. UBS détient un ratio LCR de 154% et surpasse donc l'exigence minimale de 100%²⁹³.

b) Credit Suisse

Le troisième rapport trimestriel 2020 du Credit Suisse rappelle les exigences suisses relatives aux fonds propres. Le ratio total de fonds propres *going concern* pondérés en fonction des risques, pour les banques suisses d'importance systémique mondiale, s'élève à 14.3% et le ratio de levier à 5%. Le tableau KM1 publié démontre que Credit Suisse SA possède un ratio total de fonds propres pondérés en fonction des risques de 18.3%²⁹⁴ et un ratio de levier de 5.7%²⁹⁵. Le Credit Suisse respecte donc les exigences imposées par la réglementation suisse. Il détient un ratio de fonds propres RWA et un ratio de levier supérieur aux exigences légales minimales²⁹⁶. Concernant le ratio de liquidité LCR, Credit Suisse détient un ratio de 190%. Il surpasse largement le seuil minimal de 100%²⁹⁷.

²⁸⁸ UBS, *Pillar 3 report*, 30 septembre 2020, p. 2.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 20.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 8.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 6s.

²⁹² *Ibid.*, p. 7.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ Credit Suisse, *Pillar 3 and Regulatory Disclosures 3Q20*, p. 3.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 4, (note de bas de page 3) ; remarque : le ratio est calculé sans prendre en compte l'exclusion temporaire des dépôts auprès de la banque centrale.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 3s.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 8.

Conclusion

Lors de la crise financière mondiale de 2008, la stabilité du système financier n'avait pas su être préservée par Bâle II. En conséquence, le Comité de Bâle a procédé à une révision complète des normes minimales du cadre international afin d'aboutir à Bâle III. Ce dernier comble un grand nombre de lacunes du cadre prudentiel et fixe les fondements réglementaires d'un système bancaire résilient capable de soutenir l'économie réelle²⁹⁸. Nous avons pu constater qu'il s'agit d'une réglementation à la fois très complète et très complexe, qui tente d'appréhender tous les risques générés par les activités bancaires. En effet, le Comité de Bâle a complété le ratio de fonds propres pondérés en fonction des risques par un ratio de levier non pondéré aux risques et incluant également les expositions hors-bilan. Il permet ainsi de protéger le secteur bancaire d'un endettement excessif. Il a également introduit une nouvelle dimension au cadre réglementaire grâce aux normes relatives aux liquidités. En outre, dans sa réglementation microprudentielle, Bâle III intègre désormais des normes macroprudentielles au moyen du volant de fonds propres anticyclique et des exigences supplémentaires applicables aux banques d'importance systémique. À travers le remaniement des trois piliers, nous constatons que le Comité de Bâle a effectivement œuvré afin de remplir son mandat, visant à renforcer la réglementation, le contrôle et les pratiques bancaires dans le but de promouvoir et d'améliorer la stabilité financière.

Par ce travail, nous avons pu démontrer que la Suisse met en œuvre intégralement et rigoureusement la réglementation Bâle III dans sa législation nationale. Elle respecte les délais et les exigences fixés par le Comité de Bâle. Nous avons observé que la Suisse va au-delà des exigences minimales et intègre, dans sa mise en œuvre, un « *Swiss finish* ». Tel est le cas de la réglementation des banques d'importance systémique (TBTF2).

Les normes de Bâle III ont un impact majeur sur les banques suisses. Nous sommes forcés de constater que celles-ci sont soumises à une réglementation très lourde en matière de fonds propres et de liquidités. Toutefois, grâce au régime des petites banques, des allègements ont été prévus pour les banques des catégories 4 et 5. Au contraire, les banques d'importance systémique mondiale et nationale sont soumises à des exigences très strictes. Nous avons observé que la réglementation TBTF2 pose des exigences bien plus sévères que le dispositif de Bâle III. Dans ce cadre, nous avons vu que le Conseil fédéral a atteint son objectif, faire en sorte que la Suisse figure parmi les pays ayant les exigences les plus rigoureuses en matière de fonds propres et de liquidités.

En outre, nous avons pu observer dans le rapport de la BNS sur la stabilité financière, ainsi que dans les rapports sur le troisième pilier de Credit Suisse et UBS, que les banques suisses sont bien approvisionnées en fonds propres. Elles surpassent les exigences minimales aussi bien de Bâle III que de la réglementation suisse TBTF2. En effet, tant les banques suisses d'importance systémique mondiale que nationale se conforment à la réglementation grâce à leurs ratios largement supérieurs aux exigences. De plus, en comparaison internationale, le Credit Suisse

²⁹⁸ CBCB, *Bâle III : finalisation des réformes de l'après-crise*, 2017, N 1.

et l'UBS affichent des ratios de fonds propres et de levier nettement supérieurs à la moyenne des banques d'importance systémique mondiale.

Dans le domaine de la surveillance prudentielle, nous avons constaté que le système suisse fonctionne bien grâce aux approches complémentaires de la BNS et de la FINMA. En effet, elles collaborent pour parvenir à une surveillance micro et macroprudentielle complète des établissements et du système financier dans son ensemble.

Nous pouvons donc conclure que le risque que les banques, en particulier les banques d'importance systémique, font courir sur la stabilité financière est relativement bien contenu et contrôlé. Il est indéniable que la Suisse est exemplaire dans sa mise en œuvre. Tel est également le cas des banques suisses dans leur application des réglementations. Il est certain que les banques sont mieux préparées à faire face aux dérives du système financier. Toutefois, au vu de la taille de certains établissements, d'autant plus en Suisse, nous émettons un certain doute quant au fait que la réglementation en vigueur ne puisse empêcher, suivant l'ampleur de la crise, qu'un sauvetage de l'État soit malgré tout nécessaire à la protection de l'économie réelle.

Nous finirons ce travail de mémoire par une interrogation. Elle concerne la situation actuelle et extraordinaire due à la pandémie du Covid-19 : quelles seront les répercussions de cette crise sanitaire mondiale sur les banques suisses et, si elle devait perdurer, comment les autorités suisses œuvreraient-elles afin de préserver la stabilité financière face à l'augmentation des différents risques ?

Bibliographie

Ouvrages/Articles :

AKKIZIDIS Ioannis/KALYVAS Lampros, *Final Basel III modelling: implementation, impact and implications*, Palgrave Macmillan, Cham 2018 (cité : AKKIZIDIS/KALYVAS).

BERGER Karine, *La régulation bancaire et financière face aux crises : Roosevelt et aujourd'hui*, Pouvoirs 2014/3 (n° 150), p. 77-91 (cité : BERGER).

BONNEAU Thierry, *Régulation bancaire et financière européenne et internationale*, 4^e éd., Bruylant, Bruxelles 2018 (cité : BONNEAU).

CARREAU Dominique/JUILLARD Patrick/BISMUTH Régis/HAMANN Andrea, *Droit international économique*, 6^e éd., Dalloz, Paris 2017 (cité : CARREAU/JUILLARD/BISMUTH/HAMANN).

CASSOU Pierre-Henri, *La réglementation bancaire*, Séfi, Boucherville 1997 (cité : CASSOU).

DE BANDT Olivier/DRUMETZ Françoise/PFISTER Christian, *Stabilité financière*, De Boeck, Bruxelles 2013 (cité : DE BANDT/DRUMETZ/PFISTER).

DE BOISSIEU Christian/COUPPEY-SOUBEYRAN Jézabel, *La réglementation bancaire* in : De Boissieu Christian/Coupey-Soubeyran Jézabel (édit.), *Les Systèmes Financiers : mutations, crises et régulation*, 4^e éd., Economica, Paris 2013, p. 147ss (cité : DE BOISSIEU/COUPPEY-SOUBEYRAN).

EMCH Urs/RENZ Hugo/ARPAGAU Reto, *Das Schweizerische Bankgeschäft*, 7^e éd., Schulthess, Zurich/Bâle/Genève 2011 (cité : EMCH/RENZ/ARPAGAU).

GMÜR Bruno/BOCHUD Philippe, *Banques et maisons de titres - le droit de la surveillance toujours en développement*, EF 1-2/20 p. 75-79 (cité : GMÜR/BOCHUD).

HAQUANI Zalmaï/SAUNIER Philippe, *Droit international de l'économie*, 2^e éd., Ellipses, Paris 2007 (cité : HAQUANI/SAUNIER).

HERDEGEN Matthias, *Principles of international economic law*, 2^e éd., Oxford University press, New York 2016 (cité : HERDEGEN).

HULL John/GODLEWSKI Christophe/MERLI Maxime, *Gestion des risques & institutions financières*, 3^e éd., Pearson, Montreuil 2012 (cité : HULL/GODLEWSKI/MERLI).

KAAL Wulf A., *Economics of financial market regulation : financial reporting standards, banking regulation* in : Nobel Peter/Krehan Katrin/Tanner Anne-Cathrine, *Law and Economics of Global Financial Institutions*, Schulthess, Zurich/Bâle/Genève 2010, p. 5ss (cité : KAAL).

LAMBELET Jean-Christian, *De crise en crise - volume II : la grande récession et la crise financières (2007-2009) origine, déroulement et conséquences*, Edition Slatkine, Genève 2011 (cité : LAMBELET).

LASTRA Rosa M., *International financial and monetary law*, 2^e éd., Oxford University press, Oxford 2015 (cité : LASTRA).

LEGUEVAQUES Christophe, *Droit de défaillances bancaires*, Economica, Paris 2002 (cité : LEGUEVAQUES).

LOMBARDINI Carlo, *Droit bancaire suisse*, 2^e éd., Schulthess Éditions romandes, Zurich/Bâle/Genève 2008 (cité : LOMBARDINI).

MISHKIN Frederic, *Monnaie, banque et marchés financiers*, 10^e éd., Pearson, Montreuil 2013 (cité : MISHKIN).

MOSCHETTO Bruno/MOSCHETTO Bruno-Laurent, *Crises financières et régulations bancaires, Que sais-je ?*, Paris 2017 (cité : MOSCHETTO).

NOBEL Peter, *Schweizerisches Finanzmarktrecht*, 4^e éd., Stämpfli, Berne 2019 (cité : NOBEL).

RONCALLI Thierry, *La gestion des risques financiers*, 2^e éd., Economica, Paris 2009 (cité : RONCALLI).

SAUNDERS Anthony/MILLON CORNETT Marcia, *Financial Institutions Management : a risk management approach*, 9^e éd., McGraw-Hill Education, New York 2018 (cité : SAUNDERS/MILLON CORNETT).

WATTER Rolf/VOGT Nedim Peter/BAUEN Thomas/WINZELER Christoph (édit.), *Bankengesetz, Basler Kommentar*, 2^e éd., Helbing Lichtenhahn, Bâle 2013 (cité : BSK BankG-AUTEUR).

ZIEGLER Andreas R., *Droit international économique*, 2^e éd., Stämpfli, Berne 2017 (cité : ZIEGLER).

Messages du Conseil fédéral :

Message concernant un train de mesures destinées à renforcer le système financier suisse, du 5 novembre 2008, FF 2008 8027ss.

Rapport du Conseil fédéral sur les banques d'importance systémique, Examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques, du 28 juin 2017, FF 2017 4537ss.

Rapport du Conseil fédéral sur les banques d'importance systémique, Examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques, du 3 juillet 2019, FF 2019 5165ss.

Publications des autorités fédérales et organismes internationaux :

BNS :

BNS, *Conférence de presse du 16 juin 2016*, disponible sous : https://www.snb.ch/fr/mmr/speeches/id/ref_20160616_zur/source/ref_20160616_zur.fr.pdf (consulté le 25 novembre 2020) (cité : BNS, *Conférence de presse du 16 juin 2016*).

BNS, *Questions et réponses sur la stabilité financière : qu'entend-on par réglementation too big to fail ?*, disponible sous : https://www.snb.ch/fr/iabout/finstab/id/qas_finstab_1#t12 (consulté le 25 novembre 2020) (cité : BNS, *Questions et réponses sur la stabilité financière, qu'entend-on par réglementation too big to fail ?*).

BNS, *Questions et réponses sur la stabilité financière : qu'entend-on par stabilité financière ?*, disponible sous : https://www.snb.ch/fr/iabout/finstab/id/qas_finstab_1#t2 (consulté le 24 novembre 2020) (cité : BNS, *Questions et réponses sur la stabilité financière : qu'entend-on par stabilité financière ?*).

BNS, *Rapport sur la stabilité financière*, disponible sous : https://www.snb.ch/fr/iabout/pub/oecpub/id/pub_oecpub_stabrep (consulté le 24 novembre 2020) (cité : BNS, *Rapport sur la stabilité financière*).

BNS, *Rapport sur la stabilité financière 2019*, août 2019, disponible sous : https://www.snb.ch/fr/mmr/reference/stabrep_2019/source/stabrep_2019.fr.pdf (consulté le 24 novembre 2020) (cité : BNS, *Rapport sur la stabilité financière 2019*).

BNS, *Rapport sur la stabilité financière 2020*, août 2020, disponible sous : https://www.snb.ch/fr/mmr/reference/stabrep_2020/source/stabrep_2020.fr.pdf (consulté le 24 novembre 2020) (cité : BNS, *Rapport sur la stabilité financière 2020*).

BNS, *Stabilité financière : mandat de la BNS*, disponible sous : <https://www.snb.ch/fr/iabout/finstab> (consulté le 24 novembre 2020) (cité : BNS, *Stabilité financière : mandat de la BNS*).

Conseil de stabilité financière :

CSF, *2020 list of global systemically important banks (G-SIBs)*, 11 novembre 2020, disponible sous : <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P111120.pdf> (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CSF, *2020 list of global systemically important banks (G-SIBs)*, 11 novembre 2020).

CSF, *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions*, 4 novembre 2011, disponible sous : <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Policy-Measures-to-Address-Systemically-Important-Financial-Institutions.pdf> (consulté le 24 novembre 2020) (cite : CSF, *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions*, 4 novembre 2011).

Comité de Bâle :

CBCB, *Bâle III : finalisation des réformes de l'après-crise*, décembre 2017, disponible sous : https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_fr.pdf (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CBCB, *Bâle III : finalisation des réformes de l'après-crise*, décembre 2017).

CBCB, *Bâle III : ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité*, janvier 2013, disponible sous : https://www.bis.org/publ/bcbs238_fr.pdf (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CBCB, *Bâle III : ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité*, janvier 2013).

CBCB, *Bâle III : ratio structurel de liquidité à long terme*, octobre 2014, disponible sous : https://www.bis.org/bcbs/publ/d295_fr.pdf (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CBCB, *Bâle III : ratio structurel de liquidité à long terme*, octobre 2014).

CBCB, *Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes*, novembre 2011, disponible sous : https://www.bis.org/publ/bcbs207_fr.pdf (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CBCB, *Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes*, novembre 2011).

CBCB, *Charte*, janvier 2013, disponible sous : https://www.bis.org/bcbs/charter_fr.pdf (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CBCB, *Charte*, janvier 2013).

CBCB, *Countercyclical capital buffer*, mai 2020, disponible sous : <https://www.bis.org/bcbs/ccyb/index.htm> (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CBCB, *Countercyclical capital buffer*, mai 2020).

CBCB, *Finalisation de Bâle III en bref*, décembre 2017, disponible sous : https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_inbrief_fr.pdf (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CBCB, *Finalisation de Bâle III en bref*, décembre 2017).

CBCB, *Global systemically important banks : updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement*, juillet 2013, disponible sous : <https://www.bis.org/publ/bcbs255.pdf> (consulté le 24 novembre 2020) (cite : CBCB, *Global systemically important banks : updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement*, juillet 2013).

CBCB, *Les réformes de Bâle III*, disponible sous : https://www.bis.org/bcbs/basel3/b3_bank_sup_reforms_fr.pdf (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CBCB, *Les réformes de Bâle III*).

CBCB, *Note récapitulative sur les reformes de Bâle III*, décembre 2017, disponible sous : https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_hlsummary_fr.pdf (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CBCB, *Note récapitulative sur les reformes de Bâle III*, décembre 2017).

CBCB, *Overview of Pillar 2 supervisory review practices and approaches*, juin 2019, disponible sous : <https://www.bis.org/bcbs/publ/d465.pdf> (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CBCB, *Overview of Pillar 2 supervisory review practices and approaches*, juin 2019).

CBCB, *Révision de l'approche standard pour le risque de crédit*, document consultatif, décembre 2014, disponible sous : https://www.bis.org/bcbs/publ/d307_fr.pdf (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CBCB, *Révision de l'approche standard pour le risque de crédit*, document consultatif, décembre 2014).

CBCB, *Stress testing principles*, octobre 2018, disponible sous : <https://www.bis.org/bcbs/publ/d450.pdf> (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CBCB, *Stress testing principles*, octobre 2018).

CBCB, *Technical Amendment : Pillar 3 disclosure requirements - regulatory treatment of accounting provisions*, août 2018, disponible sous : <https://www.bis.org/bcbs/publ/d446.pdf> (consulté le 24 novembre 2020) (cité : CBCB, *Technical Amendment : Pillar 3 disclosure requirements - regulatory treatment of accounting provisions*, août 2018).

Département fédéral des finances

DFF, *Application du ratio de liquidités à court terme conformément aux accords internationaux de Bâle III, Rapport explicatif relatif à la révision de l'ordonnance sur les liquidités*, 17 janvier 2014, disponible sous : <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/33490.pdf> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : DFF, *Application du ratio de liquidités à court terme conformément aux accords internationaux de Bâle III, Rapport explicatif relatif à la révision de l'ordonnance sur les liquidités*, 17 janvier 2014).

DFF, *Mise en œuvre du ratio de financement (net stable funding ratio, NSFR), Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur les liquidités*, 10 janvier 2017, disponible sous : https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2828/OLiq_Rapport-expl_fr.pdf (consulté le 25 novembre 2020) (cité : DFF, *Mise en œuvre du ratio de financement (net stable funding ratio, NSFR), Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur les liquidités*, 10 janvier 2017).

DDF, *Rapport explicatif concernant les modifications de l'ordonnance sur les fonds propres et de l'ordonnance sur les banques (exigences relatives aux fonds propres des banques - recalibrage TBTF et classification)*, version modifiée du 13 mai 2016, disponible sous : <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/43962.pdf> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : DFF, *Rapport explicatif concernant les modifications de l'ordonnance sur les fonds propres et de l'ordonnance sur les banques*, version modifiée du 13 mai 2016).

DDF, *Renforcement de la stabilité du secteur financier*, juin 2020, disponible sous : https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/themen/wirtschaft--waehrung--finanzplatz/finanzsystem/renforcement-de-la-stabilite-du-secteur-financier/fb-staerkung_finanzstabilitaet_finanzsektor.html (consulté le 25 novembre 2020) (cité : DFF, *Renforcement de la stabilité du secteur financier*, juin 2020).

FINMA

FINMA, *Autorisation de modèles de risque pour le calcul des fonds propres minimaux*, disponible sous : <https://www.finma.ch/fr/autorisation/banques-et-maisons-de-titres/modification-des-conditions-d-autorisation/autorisation-et-approbations/modeles-de-risque/> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : FINMA, *Autorisation de modèles de risque pour le calcul des fonds propres minimaux*).

FINMA, *Bâle III : révision des circulaires sur les risques de taux d'intérêt, risque de crédit, volant de fonds propres ainsi que sur les publications*, Rapport explicatif, 31 octobre 2017, disponible sous : <https://www.finma.ch/fr/news/2017/10/20171031-mm---base13---finma-revidiert-rs/> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : FINMA, *Bâle III : révision des circulaires sur les risques de taux d'intérêt, risque de crédit, volant de fonds propres ainsi que sur les publications*, Rapport explicatif, 31 octobre 2017).

FINMA, *Bâle III: révision partielle des circulaires 15/3 « Ratio de levier » et 17/7 « Risques de crédit - banques »*, Rapport explicatif, 22 décembre 2017, disponible sous : <https://www.finma.ch/fr/news/2017/12/20171222-mm-rs-kreditrisiken-und-leverage-ratio/> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : FINMA, *Bâle III : révision partielle des circulaires 15/3 « Ratio de levier » et 17/7 « Risques de crédit - banques »*, Rapport explicatif, 22 décembre 2017).

FINMA, *Circulaire 2015/2 « Risque de liquidité - banques » - Révision partielle*, Rapport explicatif, 4 mai 2020, disponible sous : <https://finma.ch/fr/news/2020/05/20200504-mm-anhoerung-teilrev-rs-15-02/> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : FINMA, *Circulaire 2015/2 « Risque de liquidité - banques » - Révision partielle*, Rapport explicatif, 4 mai 2020).

FINMA, *Comité de Bâle sur le contrôle bancaire*, disponible sous : <https://www.finma.ch/fr/finma/cooperation-internationale/policies-et-reglementation/cbcb/> (consulté le 24 novembre 2020) (cité : FINMA, *Comité de Bâle sur le contrôle bancaire*).

FINMA, *La FINMA publie la circulaire totalement révisée « Risques de liquidités - banques »*, Communiqué de presse, 7 juillet 2014, disponible sous : <https://www.finma.ch/fr/news/2014/07/mm-rs-liquiditaet-banken/> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : FINMA, *La FINMA publie la circulaire totalement révisée « Risques de liquidités - banques »*, Communiqué de presse, 7 juillet 2014).

FINMA, *Les nouvelles exigences too big to fail en matière de fonds propres pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale en Suisse*, Fiche d'information, 21 octobre 2015, disponible sous : <https://www.finma.ch/fr/news/2015/10/mm-tbtf-20151021/> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : FINMA, *Les nouvelles exigences too big to fail en matière de fonds propres pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale en Suisse*, Fiche d'information, 21 octobre 2015).

FINMA, *Les tests de résistance : un instrument important de la surveillance des banques*, Fiche d'information, 1^{er} janvier 2016, disponible sous : <https://finma.ch/fr/surveillance/banques-et-maisons-de-titres/instruments-de-surveillance/test-de-resistance> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : FINMA, *Les tests de résistance : un instrument important de la surveillance des banques*, Fiche d'information, 1^{er} janvier 2016).

FINMA, *Mise en œuvre de Bâle III en Suisse : la FINMA révisé des circulaires*, Communiqué de presse, 31 octobre 2017, disponible sous : <https://www.finma.ch/fr/news/2017/10/20171031-mm---basel3---finma-revidiert-rs/> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : FINMA, *Mise en œuvre de Bâle III en Suisse : la FINMA révisé des circulaires*, Communiqué de presse, 31 octobre 2017).

FINMA, *Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) et des dispositions d'exécution*, Rapport explicatif, 21 octobre 2011, disponible sous : <https://www.finma.ch/fr/news/2011/10/mm-erv-20111021/> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : FINMA, *Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) et des dispositions d'exécution*, Rapport explicatif, 21 octobre 2011).

FINMA, *Test de résistance*, disponible sous : <https://www.finma.ch/fr/surveillance/banques-et-maisons-de-titres/instruments-de-surveillance/test-de-resistance/> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : FINMA, *Test de résistance*).

FINMA, *Une surveillance efficace pour un système financier stable*, disponible sous : <https://www.finma.ch/fr/finma/activites/surveillance/> (consulté le 24 novembre 2020) (cité : FINMA, *Une surveillance efficace pour un système financier stable*).

Autres :

BCE, *Coup de projecteur sur la stabilité financière*, 24 mai 2016, disponible sous : https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/financial_stability.fr.html (consulté le 24 novembre 2020) (cité : BCE, *Coup de projecteur sur la stabilité financière*, 24 mai 2016).

CF, *Le Conseil fédéral décide d'instaurer un ratio de financement dans un proche avenir*, disponible sous : https://www.sif.admin.ch/sif/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/medienmitteilungen_msg-id-77160.html (consulté le 25 novembre 2020) (cité : CF, *Le Conseil fédéral décide d'instaurer un ratio de financement dans un proche avenir*).

Credit Suisse, *Pillar 3 and Regulatory Disclosures 3Q20*, disponible sous : <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/investor-relations/financial-regulatory-disclosures/regulatory-disclosures/pillar-3.html> (consulté le 26 novembre 2020) (cité : Credit Suisse, *Pillar 3 and Regulatory Disclosures 3Q20*).

FSI, *Definition of capital in Basel III - Executive Summary*, disponible sous : https://www.bis.org/fsi/fsisummaries/defcap_b3.pdf (consulté le 24 novembre 2020) (cité : FSI, *Definition of capital in Basel III - Executive Summary*).

FSI, *TLAC - Executive Summary*, disponible sous : <https://www.bis.org/fsi/fsisummaries/tlac.pdf> (consulté le 24 novembre 2020) (cité : FSI, *TLAC - Executive Summary*).

SFI, *Mise en œuvre de Bâle III*, disponible sous : <https://www.sif.admin.ch/sif/fr/home/finanzmarktpolitik/finanzmarktregulierung-und-aufsicht-/regulierungsprojekte/umsetzung-basel-iii.html> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : SFI, *Mise en œuvre de Bâle III*).

STOYANOVA Hristina, *Fonds propres des banques et répartition des risques*, centre de droit bancaire et financier, 2 juin 2019, disponible sous : <https://cdbf.ch/1069/> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : STOYANOVA, *Fonds propres des banques et répartition des risques*).

UBS, *Pillar 3 report*, 30 septembre 2020, disponible sous : <https://www.ubs.com/global/en/investor-relations/financial-information/pillar-3-disclosures.html> (consulté le 25 novembre 2020) (cité : UBS, *Pillar 3 report*, 30 septembre 2020).