

INSTITUT DE SCIENCE FINANCIÈRE ET D'ASSURANCES

PROJET DE RÉGLEMENTATION PRUDENTIELLE BANCAIRE

Le rôle du régulateur bancaire dans la prévention des crises financières

Léo ALLERS
Théo JALABERT
Lou SIMONEAU-FRIGGI

Ce document vise à répondre à la problématique évoquée explicitement par le titre de celui-ci, dans le cadre du cours de Réglementation Prudentielle Bancaire de l'ISFA, 2024.

Nous remercions M. TCHAPDA DJAMEN Idriss pour la qualité de son intervention en cours.

Nous tenions aussi à citer les articles [1],[3], [4] et [5] qui ne sont pas mentionnés directement au sein du document mais qui nous ont permis de comprendre certains grands enjeux, d'avoir différentes visions du système bancaire et de pouvoir entamer notre réflexion sur la problématique retenue.

Table des matières

Introduction	3
I L'environnement financier des début et milieu de la crise financière mondiale de 2007-2009	4
I.1 Impact de l'augmentation des taux d'intérêt officiels sur la stabilité financière	4
I.2 Le nouveau cadre réglementaire financier	5
II Le secteur bancaire : ce qui perdure	6
III Les épisodes de défaillance bancaire aux États-Unis au printemps 2023	7
III.1 Silicon Valley Bank (SVB) – et cas connexes en mars 2023	7
III.1.A La faillite et la résolution de la Silicon Valley Bank (SVB)	7
III.1.B La faillite et la résolution de la Signature Bank et de la filiale britannique de la SVB	9
III.2 Le cas ultérieur de la First Republic Bank (FRB)	9
IV La faillite de Credit Suisse	9
IV.1 Le contexte général	9
IV.1.A Remarques introducives	9
IV.1.B Échecs commerciaux, réglementaires et de surveillance	10
IV.2 La fusion « forcée » avec UBS	11
IV.2.A La procédure	11
IV.2.B Le résultat	12
IV.3 Considérations supplémentaires spécifiques	13
V Menaces à la stabilité financière dans un contexte de crise inflationniste	13
VI La stratégie à adopter	15
VI.1 Premières remarques	15
VI.2 Considérations politiques générales	16
VI.2.A La première réaction des forums financiers internationaux	16
VI.2.B Autres considérations politiques	16
VI.3 Considérations politiques spécifiques relatives à la réglementation bancaire suisse après la faillite de Credit Suisse	18
VI.3.A Les positions du FMI	18
VI.3.B Le rapport suisse de 2023	19
Conclusion	21
Bibliographie	22

Introduction

La crise financière mondiale de 2007-2009, causée par une combinaison d'échecs commerciaux, réglementaires, de surveillance et macroéconomiques, a eu un impact négatif sur le système financier et l'économie réelle dans de nombreux pays. Elle a entraîné la faillite de plusieurs banques commerciales, notamment aux États-Unis, suivie de leur sauvetage par des fonds publics (dans la majeure partie des cas). Via un effet boule de neige, cette crise emporte également avec elle le secteur réel de l'économie (récession, fermeture d'entreprises non financières et chômage) dans plusieurs pays du monde entier. Cette crise reste fortement marquée dans la mémoire collective, ce qui explique les inquiétudes suscitées par tout nouvel épisode de défaillance bancaire, comme ceux survenus récemment aux États-Unis et en Suisse au printemps 2023. Ces événements ravivent les craintes d'une répétition de la crise financière mondiale et de ses graves conséquences multidimensionnelles.

Dans ce travail, une première partie développera brièvement les différences significatives entre aujourd'hui et le passé en ce qui concerne l'environnement macroéconomique, les stratégies et instruments de politique monétaire, et l'adéquation du cadre réglementaire financier pour prévenir et gérer les crises financières (et en particulier bancaires). Puis dans une deuxième partie, nous discuterons de la vulnérabilité structurelle des banques à certains risques financiers (et en particulier le risque de liquidité), qui est intertemporelle. Une troisième et quatrième parties présenteront les causes des récents échecs bancaires et les mesures prises (avec succès) pour y faire face afin d'éviter les effets de contagion (pour les États-Unis et puis pour la Suisse respectivement). Ensuite, une cinquième partie viendra identifier les menaces existantes pour la stabilité financière au milieu de la phase actuelle de la crise inflationniste. Enfin, une dernière partie visera à identifier les domaines où le cadre réglementaire financier pourrait potentiellement être amélioré (sections VI.1 et VI.2), avec un accent particulier sur les développements actuels liés aux politiques en Suisse (section VI.3).

I L'environnement financier des début et milieu de la crise financière mondiale de 2007-2009

I.1 Impact de l'augmentation des taux d'intérêt officiels sur la stabilité financière

Les récents épisodes de défaillance bancaire aux États-Unis puis en Suisse font partie d'une « tourmente financière » qui, heureusement, ne s'est pas transformée en crise financière mondiale. Cette tourmente a éclaté durant la phase la plus récente de la crise sanitaire, débutée fin 2019. S'y sont ajoutées des tensions géopolitiques sévères depuis début 2022, causées par l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Cela aura un impact conséquent sur l'économie mondiale avec, à partir de mi-2022, la forte augmentation des taux d'intérêt officiels par les principales banques centrales. Ces augmentations de manière assez synchronisée, sont venues s'ajouter en réponse à la crise inflationniste actuelle. L'effet combiné de la pandémie et des tensions géopolitiques a considérablement perturbé la chaîne d'approvisionnement mondiale. Cela a conduit à une déglobalisation partielle par la fragmentation du commerce international et a induit une inflation historiquement très élevée. En effet, l'inflation des prix de l'énergie et des aliments a entraîné une crise inflationniste mondiale, bien que des différences existent entre les inflations de chaque pays. Face à cette situation, les banques centrales ont dû recourir, conformément à leurs mandats statutaires, à un resserrement monétaire. Cela n'était pas le cas lors du déclenchement et au cours de la crise financière mondiale de 2007-2009.

La hausse des taux d'intérêt officiels a eu, d'une part, un impact positif : un retour à la normalité en termes d'intermédiation bancaire, ce qui a entraîné une augmentation significative de la rentabilité des banques. D'autre part, elle a provoqué une baisse généralisée de la valeur de marché des obligations en circulation, ainsi qu'une correction des prix des actions (correction plus ou moins fortes) et d'autres catégories d'actifs. Le coût de financement pour les gouvernements, les entreprises non financières, les ménages et les banques elles-mêmes a également augmenté. Par conséquent : premièrement, les entreprises non financières peuvent être incapables de refinancer leur dette bancaire, faire face à une augmentation de la charge du service de la dette (surtout si la dette est basée sur des taux d'intérêt variables), et voir la valeur des garanties fournies être négativement affectée. Deuxièmement, la dette des consommateurs peut également être exposée aux problèmes mentionnés ci-dessus. Enfin, les banques peuvent être empêchées d'émettre de nouvelles obligations sur le marché à des taux d'intérêt raisonnables.

Dans ce contexte, il est également clair que les objectifs, stratégies et instruments de la politique monétaire ont été adaptés au cours des dernières années. Les principales banques centrales ont toujours des objectifs statutaires différents, parfois (comme c'est le cas de la Banque centrale européenne (BCE) au sein de l'Eurosystème) sur une base hiérarchique (la stabilité des prix comme objectif principal, et la contribution à la croissance, à l'emploi et à d'autres objectifs principalement économiques comme objectifs secondaires et subordonnés), mais dans tous les cas, les considérations environnementales ont été incluses. Plusieurs grandes banques centrales ont également progressivement orienté leurs stratégies de politique monétaire vers un ciblage de l'inflation à moyen terme, tandis que le recours aux instruments de politique monétaire « non conventionnels » depuis le déclen-

chement de la crise financière mondiale jusqu'à la crise pandémique a été généralisé (avec des stratégies de sortie graduelle actuellement mises en œuvre). La coopération internationale entre les principales banques centrales est également renforcée. Cependant, bien que la préservation de la stabilité financière soit (presque partout dans le monde) l'une des tâches clés des banques centrales et que les liens entre politique monétaire et stabilité financière soient bien établis, la politique monétaire n'était et n'est pas considérée comme le moyen approprié pour garantir la stabilité financière.

I.2 Le nouveau cadre réglementaire financier

Considérant que la stabilité financière dans des systèmes internationalement très interconnectés est un « bien public mondial »¹ et en se basant sur l'Agenda de Réforme Financière Globale du G20 de 2009 mis en œuvre à la suite de la crise financière mondiale, des normes financières internationales renforcées et, dans certains domaines, nouvelles ont été adoptées par les forums financiers internationaux. À cet égard, il convient de noter brièvement les points suivants :

- Le cadre réglementaire de Bâle III du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a renforcé les règles de prudence existantes sur l'adéquation des fonds propres des banques ; établi un nouveau ratio de levier, des tampons micro et macro-prudentiels et deux ratios de liquidité pour les banques. Des règles renforcées sur la gouvernance des banques visant la stabilité financière ont également été mises en œuvre.
- Les autorités de surveillance financière ont été dotées de pouvoirs renforcés, y compris en relation avec le processus de révision et d'évaluation de la surveillance (SREP) et l'intervention précoce pour les banques en difficulté, tandis que les arrangements de coopération internationale entre les autorités de surveillance concernant les groupes bancaires (et financiers en général) transfrontaliers ont été rendus plus robustes. En outre, dans le cadre du règlement de Bâle III, les exigences de divulgation (en termes de discipline de marché) sur les banques ont été encore renforcées, et la surveillance macro-prudentielle du système financier est devenue un pilier clé du cadre prudentiel.
- Des normes internationales renforcées et nouvelles ont été établies pour la réglementation et la surveillance prudentielles sur les marchés de capitaux et le secteur des assurances par l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) ; des mesures pour réglementer et surveiller les entités de « banque de l'ombre » ont également été (bien que partiellement) proposées et adoptées.
- Enfin, en ce qui concerne la prévention et la gestion des crises, de nouvelles normes financières ont été introduites pour mettre en place des régimes et des cadres de résolution des banques conformément (entre autres) aux « Attributs clés des régimes de résolution efficaces pour les institutions financières » du Conseil de Stabilité Financière (*Financial Stability Board* en anglais ou FSB) d'octobre 2011 (et en vigueur avec les amendements du 15 octobre 2014²). Les règles régissant le fonctionnement des systèmes de garantie des dépôts (*Deposit Guarantee Schemes* en anglais ou

1. Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern, « *Global public goods : international cooperation in the 21st century* », 1999

2. Financial Stability Board du 15 octobre 2024.

DGS) ont également été renforcées. Les règles concernant les DGS ont également été renforcées (basées sur les normes financières établies par l'Association internationale des assureurs de dépôts (IADI)).

Cependant, il convient de noter que de nouveaux risques ont également émergé entre-temps (et ainsi donc la nécessité de nouvelles règles pour les atténuer) en raison de la digitalisation des services financiers (par exemple, les ruées bancaires « numériques »). De plus, l'atténuation des risques climatiques et environnementaux, ainsi que des risques opérationnels (en particulier le « risque cyber »), et la réglementation et la surveillance adéquates des entreprises financières exposées à ces risques sont également devenues une priorité élevée.

II Le secteur bancaire : ce qui perdure

Même s'il est bien établi que les conditions macroéconomiques et réglementaires bancaires sont différentes de celles avant et pendant la crise financière mondiale, certains éléments du secteur bancaire restent inchangés :

Premièrement, les banques sont intrinsèquement fragiles et structurellement exposées non seulement au risque de crédit, mais aussi au risque de liquidité (la liquidité bancaire étant aussi essentielle que l'adéquation des fonds propres bancaires). Les ruées bancaires et les paniques des clients (généralement non assurés) peuvent se manifester en période de perte de confiance envers une seule banque (dans le premier cas) ou envers l'ensemble du système bancaire (dans le deuxième cas).

Deuxièmement, une gestion efficace des risques était et reste un outil essentiel pour éviter l'exposition à l'illiquidité ou à l'insolvabilité : une responsabilité des gestionnaires de banque et des conseils d'administration des banques qui les supervisent. Des arrangements de gouvernance d'entreprise appropriés sont également de première importance, tandis que la question générique concernant l'adéquation des modèles d'affaires des banques et la capacité du secteur bancaire reste un point de préoccupation depuis longtemps.

Troisièmement, l'échec de banques individuelles (peu importe la taille de celle-ci) ne peut être exclu (et encore plus sous le cadre réglementaire post-crise financière mondiale) tant que la stabilité du secteur bancaire et du système financier dans son ensemble n'est pas menacée. Les nouveaux cadres de résolution et l'existence de DGS explicites fournissent des garanties suffisantes pour des solutions de gestion de crise bancaire ordonnée et la protection des déposants des banques en faillite couvertes par les DGS. Il convient de noter, cependant, que dans le cadre de cette fonction de « paybox/payout », les DGS – qui, dans la plupart des pays (y compris aux États-Unis, dans l'UE et en Suisse), sont exclusivement financés par les contributions des banques participantes – continuent à fournir une couverture suffisante mais encore limitée en termes de contreparties couvertes et de montant de compensation.

Enfin, les défaillances bancaires (comme celles de toute catégorie d'entreprise) ont

toujours eu lieu et se produisent dans toutes les juridictions, et la probabilité que cela ne se produise pas est faible. Cependant, l'histoire financière montre que de telles défaillances – y compris les défaillances de gouvernance d'entreprise – peuvent également être dues à des échecs réglementaires et/ou de surveillance, ainsi qu'à des échecs macroéconomiques.

III Les épisodes de défaillance bancaire aux États-Unis au printemps 2023

III.1 Silicon Valley Bank (SVB) – et cas connexes en mars 2023

III.1.A La faillite et la résolution de la Silicon Valley Bank (SVB)

La Silicon Valley Bank de Santa Clara, Californie (SVB), une institution de dépôt régionale des États-Unis, possédait la base de dépôts la plus risquée parmi les institutions de dépôt américaines (la plupart des déposants n'étant pas couverts par le système de garantie des dépôts de la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC)), avec près de la moitié des startups américaines dans les secteurs technologiques et des soins de santé financés par du capital-risque ayant des relations bancaires avec elle. Plusieurs échecs ont été impliqués dans cet épisode. En particulier :

- En ce qui concerne les échecs commerciaux, outre son modèle d'affaire susmentionné, sa gestion du risque de taux d'intérêt était mauvaise (inadéquation des actifs et passifs) : il apparaît des achats de titres à revenu fixe de longue durée (80 milliards de dollars en obligations avec un rendement moyen de 1,5%) sans couverture au lieu de recourir à des alternatives plus sûres (par exemple, des bons du Trésor à court terme ou des dépôts auprès de la Réserve fédérale).
- Des échecs réglementaires sont également apparus. Cela inclut l'absence de réglementation efficace du risque de taux d'intérêt pour toutes les institutions de dépôt. Est aussi inclus dans cela l'exemption depuis 2019 de certaines règles prudentielles pour les institutions de taille moyenne en vertu de l'*Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act* de 2018 (EGRRCPA). Enfin, des exigences de liquidité prudentielle et des tests de résistance annuels sont également au cœur du sujet.
- Les échecs de supervision (retards de reconnaissance et de réaction, mais pas de retard de mise en œuvre) sont identifiés dans l'examen auto-évaluant de la supervision et de la réglementation de SVB par la Réserve fédérale. Il est notable que SVB a fonctionné pendant des mois sans directeur des risques (CRO). De plus, les autorités de surveillance n'ont pas réussi à s'assurer qu'elle vérifiait une gestion appropriée des risques, à la lumière de la hausse des taux d'intérêt officiels de la banque centrale en pleine crise inflationniste récente.

La faillite de SVB a finalement été induite par une ruée bancaire, due à ce problème de liquidité. En conséquence, le 12 mars 2023, le Département du Trésor, la Réserve fédérale et la FDIC ont publié une déclaration conjointe³ annonçant la prise de « mesures décisives » pour protéger l'économie américaine en renforçant la confiance du public dans

3. *Joint Statement by the Department of the Treasury, Federal Reserve, and FDIC*, le 12 mars 2023.

le système bancaire. Celles-ci comprenaient l'activation par la FDIC de l'exception de risque systémique statutaire à la « résolution au moindre coût » (*least-cost resolution* en anglais ou L-CR) afin de garantir les dépôts non assurés de cette institution de dépôt et d'éviter une panique bancaire. Immédiatement après, la FDIC a pris le contrôle de SVB et, en sa qualité d'autorité de résolution bancaire, l'a résolue (par un processus administratif) en utilisant l'outil de banque relais. Ainsi, tous les dépôts de SVB (assurés et non assurés), la quasi-totalité de ses actifs et tous ses contrats financiers qualifiés ont été transférés à la Silicon Valley Bridge Bank⁴, le 13 mars 2023.

Ainsi, la FDIC a réussi à prévenir les effets de contagion généralisée au système bancaire (les ruées vers des banques individuelles se transformant en panique bancaire généralisée, ce qui aurait été préjudiciable à l'économie), en particulier parmi les grandes institutions de dépôt. Cela démontre que l'application appropriée et opportune des outils de résolution peut s'avérer bénéfique en termes de préservation de la stabilité financière.

Note sur l'exception de risque systémique à la résolution au moindre coût (L-CR) dans la législation bancaire américaine et les propositions pour son introduction dans la législation européenne :

- Comme déjà évoqué auparavant, en vertu de la législation bancaire américaine, le niveau de couverture fourni par le Fonds d'assurance des dépôts de la FDIC est de 250 000 USD par déposant et par institution de dépôt (en France, ce montant est de 100 000 EUR). Conformément aux exigences de la « résolution au moindre coût » (L-CR), introduites en 1991 pour garantir que les banques soient résolues à un coût minimal, les déposants non assurés et autres créanciers ne peuvent être protégés lors de la résolution que si cela est compatible avec les exigences strictes de la L-CR. Cependant, sous réserve de cinq conditions légales, la L-CR peut être levée en vertu de l'exception de risque systémique. Cela permet ainsi une protection plus large des déposants non assurés lors de la résolution. La première de ces conditions est la détermination du fait que la L-CR « aurait des effets négatifs graves sur les conditions économiques ou la stabilité financière » et que les actions de la FDIC les éviteraient ou les atténuerait⁵.
- La législation bancaire de l'UE prévoit un test de moindre coût harmonisé (LCT) régissant l'utilisation des fonds des DGS nationaux (financés par l'industrie) en dehors du paiement aux déposants couverts. Dans un cas de résolution en particulier, la responsabilité du DGS ne peut pas être supérieure à un montant égal à 50% de son niveau cible (plafond de 50%) et, en tout état de cause, sa participation ne peut pas dépasser les pertes qu'il aurait subies en cas de liquidation dans le cadre de procédures d'insolvabilité normales (sauvegarde LCT). De plus, le Fonds de résolution unique (FRU), également financé par l'industrie, peut être utilisé (dans l'Union bancaire) lorsque l'outil de renflouement interne (bail-in) est appliqué dans un cas de résolution si, entre autres, les actionnaires et les détenteurs de certaines catégories de passifs éligibles ont été renfloués à hauteur d'au moins 8% du total des passifs y compris les fonds propres (le seuil de renflouement interne de 8% du total du passif incluant les fonds propres - en anglais : TLOF, Total Liabilities including Own

4. *FDIC Acts to Protect All Depositors of the former Silicon Valley Bank, Santa Clara, California*
 5. *Bank Failures: The FDIC's Systemic Risk Exception*, le 11 avril 2023.

Funds) en tant que contribution à l'absorption des pertes et à la recapitalisation.

D'autre part, aucune exception de risque systémique n'est prévue. À cet égard, il est à noter que dans son avis du 18 avril 2023 sur le paquet législatif de la Commission européenne, qui propose une modification à grande échelle des actes législatifs constituant le cadre européen de gestion de crise et de garantie des dépôts (CMDI), la BCE a proposé l'introduction d'une telle exception dans le nouveau cadre CMDI, qui devrait être appliquée sous des conditions strictes (comme dans la législation américaine).

III.1.B La faillite et la résolution de la Signature Bank et de la filiale britannique de la SVB

Le 12 mars également, la Signature Bank, située à New York, USA, a été mise sous séquestre par la FDIC, qui a également activé l'exception de risque systémique à la L-CR et appliqué l'outil de résolution de la banque relais. De plus :

- Par l'application de ses pouvoirs de résolution (dans ce cas également), et en consultation avec l'Autorité de Régulation Prudentielle (*Prudential Regulation Authority* en anglais ou PRA), le Trésor de Sa Majesté et l'Autorité de Conduite Financière (*Financial Conduct Authority* en anglais ou FCA), la Banque d'Angleterre (*Bank of England* ou BoE) a vendu, le 13 mars, la filiale de SVB au Royaume-Uni, à savoir Silicon Valley Bank UK Limited, à HSBC UK Bank Plc.
- Le 19 mars, la Réserve fédérale, la Banque du Canada, la BoE, la Banque Nationale Suisse (BNS), la BCE et la Banque du Japon ont annoncé une action coordonnée pour améliorer la provision de liquidité par le biais des arrangements permanents de swap de liquidité en dollars américains.

III.2 Le cas ultérieur de la First Republic Bank (FRB)

La tourmente financière aux États-Unis s'est poursuivie, bien que limitée principalement à une institution de dépôt. En particulier, le 1er mai 2023, la FDIC a également mis sous séquestre la First Republic Bank (FRB), située à San Francisco, Californie, USA. Cet échec était pleinement anticipé, car la FRB était également exposée, depuis longtemps, à d'importantes sorties de liquidités et sa capitalisation boursière a considérablement diminué au cours de l'année 2023. Dans ce cas, la FDIC a conclu un accord d'achat et d'assumption avec JPMorgan Chase Bank, National Association, Columbus, Ohio, pour assumer tous les dépôts et la quasi-totalité des actifs de la FRB.

IV La faillite de Credit Suisse

IV.1 Le contexte général

IV.1.A Remarques introductives

Au moment de sa faillite, Credit Suisse était la deuxième plus grande banque de Suisse et, en conséquence, l'une de celles désignées par la BNS, après consultation de

l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), comme « systématiquement » importante⁶. Sa faillite, qui a été la plus significative depuis l'adoption des « Attributs clés » du FSB, impliquant une banque d'importance systémique mondiale, est survenue quelques jours seulement après les épisodes de faillite bancaire mentionnés précédemment aux États-Unis. Cependant, bien que la confiance des marchés financiers ait été traumatisée de manière générale, elle n'a pas été causée par un effet de contagion direct, induit par l'interconnexion, provenant des banques américaines en faillite. Le cas de Crédit Suisse se veut propre à la banque en elle-même.

IV.1.B Échecs commerciaux, réglementaires et de surveillance

Dans le cas de Credit Suisse, les échecs commerciaux ont été multiples (et sur une période de temps relativement longue), tels que :

- la mise en œuvre tardive d'un plan de restructuration nécessaire ;
- une implication multiple dans des enquêtes pour violations graves des réglementations financières ;
- des décisions d'investissement échouées ;
- et des problèmes de gouvernance, y compris des incitations inadéquates découlant d'une rémunération variable élevée.

Les déclencheurs ont été (une fois de plus) les sorties massives de fonds des clients (plus de 140 milliards de francs suisses), ainsi que, le retrait d'un actionnaire clé (Harris Associates) et le refus de la Saudi National Bank de participer à une injection de capital supplémentaire nécessaire en mars 2023.

Ainsi, sa faillite est survenue à un moment où le sentiment du marché était négatif à l'égard du secteur bancaire ; mais ce n'était pas une évolution totalement inattendue.

On peut identifier la non-application complète dans la réglementation et la loi bancaire suisse de l'agenda de réforme mondial post-GFC (*Global Financial Crisis* ou Crise Financière Mondiale) : des exigences de capital minimum plus élevées pour les banques d'importance systémique (exigence de capital minimum de 18%), mais (jusqu'à la fin de 2022) aucun régime de protection des dépôts préfinancé et aucun fonds de résolution. De plus, en comparaison avec la législation de l'UE, les pouvoirs de surveillance et d'intervention de la FINMA sont limités.

Un aspect largement discuté était de savoir si la FINMA aurait pu ordonner auparavant des « mesures de protection » en relation avec Credit Suisse. À cet égard, les points suivants sont notés :

- Premièrement, ces mesures sont énumérées à l'article 26(1) de la Loi sur les banques et incluent la nomination d'un enquêteur, la restriction des activités commerciales de la banque, l'interdiction pour la banque de faire des paiements, d'accepter des paiements ou d'effectuer des transactions, et/ou sa fermeture. Elles peuvent être

6. Définie comme « une banque dont la taille, la valorisation ou le montant des actifs sous gestion sont si élevés et variés que sa faillite potentielle aurait un effet très négatif sur le système financier international » d'après Wikipédia

ordonnées indépendamment ou conjointement avec une restructuration ou une liquidation en faillite mais uniquement à condition qu'il existe des raisons raisonnables de croire qu'une banque est surendettée ou rencontre de sérieux problèmes de liquidité, ou si elle ne respecte pas les exigences de fonds propres.

- Deuxièmement, conformément à une déclaration conjointe de la FINMA et de la Banque Nationale Suisse (BNS) du 15 mars, la banque respectait les exigences minimales de capital et de liquidité pour les banques « systématiquement » importantes.

Ainsi, on peut raisonnablement soutenir que les conditions pour l'activation des mesures de protection n'étaient pas remplies dans ce cas particulier.

IV.2 La fusion « forcée » avec UBS

IV.2.A La procédure

Dans ces circonstances, une action est devenue impérative pour garantir la stabilité financière (tant en Suisse qu'internationalement en raison de sa présence mondiale) et pour protéger l'économie suisse dans une situation de stress. En conséquence, la décision a été prise de procéder à une fusion d'urgence de Credit Suisse avec la plus grande banque du pays (UBS), soutenue par l'État. À cette fin, le Conseil Fédéral Suisse a promulgué, le 16 mars, une législation d'urgence (en vertu d'une ordonnance d'urgence, en vigueur telle qu'amendée le 19 mars).

Cette ordonnance d'urgence était fondée sur les articles 184(3) (sur les relations extérieures) et 185(3)⁷ (sur la sécurité extérieure et intérieure) de la Constitution fédérale et concernait les aspects suivants :

- Premièrement, des prêts d'assistance en liquidités pouvaient être fournis par la BNS aux banques d'importance systémique ou à une partie d'un groupe financier d'importance systémique, consistant, en plus des prêts d'assistance en liquidités « d'urgence » (ELA) déjà existants, en :
 - (a) des prêts d'assistance en liquidités « supplémentaires » (garantis et plafonnés) et (b) sous certaines conditions, des prêts d'assistance en liquidités « avec une garantie de défaillance fédérale » à la BNS.
- Deuxièmement, en relation avec la fourniture de prêts d'assistance en liquidités avec une garantie de défaillance :
 - (a) au moment de l'approbation du crédit, la FINMA a le pouvoir d'ordonner (et dans ce cas, l'a fait) à l'emprunteur et au groupe financier de procéder à la radiation complète des instruments de capital Additional Tier 1 (AT1) ;
 - (b) par dérogation à la loi fédérale du 3 octobre 2003 « sur la fusion, la scission, la conversion et le transfert d'actifs et de passifs » (la « Loi sur les fusions ») et, entre autres, la réalisation de transactions conformément à cette loi – et en accord avec la FINMA – ne nécessite pas de décisions par les assemblées générales des banques fusionnées.

⁷. *Ordinance on Additional Liquidity Assistance Loans and the Granting of Federal Default Guarantees for Liquidity Assistance Loans from the Swiss National Bank to Systemically Important Banks*, le 16 mars 2023.

- Troisièmement, en cas de transaction en vertu de la loi sur les fusions entre des banques d'importance systémique et actives au niveau international, la Confédération peut, sous certaines conditions, fournir des garanties à la banque acquéreuse pour se protéger contre les pertes sur les actifs de la banque acquise qui doivent être liquidés (« garantie de protection contre les pertes »).
- Quatrièmement, les droits préférentiels dans les procédures de faillite relatives aux prêts d'assistance en liquidités et l'échange d'informations entre le Département fédéral des finances (dff), la Banque Nationale Suisse (BNS) et la FINMA.

Sur la radiation des instruments de capital AT1

Les instruments de capital AT1 font partie du capital réglementaire des banques conformément aux normes financières internationales en vigueur. À cet égard, deux points méritent une attention particulière :

- La documentation régissant les instruments de capital pertinents émis par Credit Suisse stipulait que ceux-ci pouvaient être radiés en cas d'« événement de viabilité », y compris si un soutien gouvernemental extraordinaire devait être accordé. En fait, comme mentionné précédemment, Credit Suisse a bénéficié de prêts d'assistance en liquidités extraordinaires garantis par une garantie de défaut fédérale ; ainsi, ces conditions contractuelles étaient remplies pour les instruments de capital AT1 qu'elle avait émis. Le 23 mars, la FINMA a rendu publiques des informations supplémentaires concernant cette clause contractuelle et les dispositions de l'ordonnance d'urgence comme bases pour radier ces instruments. Il est rapporté qu'à la mi-avril, les investisseurs de Credit Suisse dans ces instruments ont intenté une action en justice contre la FINMA.
- Le 20 mars, les autorités de supervision et de résolution de l'UE ont fermement annoncé que cela ne pourrait pas se produire en vertu de la législation de l'UE⁸. À cet égard, il est à noter que les règles de l'UE sur la hiérarchie des créanciers bancaires (y compris les déposants) et des actionnaires s'appliquent uniquement dans les cas de résolution, conformément au cadre pertinent de l'UE (voir, par exemple, le cas de Banco Popular Español). En revanche, s'il n'y a pas de résolution impliquée (comme dans le cas de Credit Suisse) mais – par exemple, lors d'une recapitalisation préventive – une aide d'État est accordée à une institution de crédit, les dispositions quasi-équivalentes de la « Communication bancaire » de la Commission de 2013 s'appliquent. Cependant, selon le jugement de la Cour de justice de l'UE (CJUE) du 19 juillet 2016 dans l'affaire C-526/14 (affaire Kotnik), la Communication, en tant qu'instrument de soft law, n'est pas contraignante pour les États membres.

IV.2.B Le résultat

Sur la base des éléments mentionnés ci-dessus, le 19 mars, la FINMA a approuvé le rachat de Credit Suisse par UBS. En conséquence (comme dans le cas des faillites bancaires américaines mentionnées précédemment), une panique bancaire généralisée a été évitée et les menaces pour la stabilité financière mondiale ont été pleinement atténuées. Cependant, il est remarquable que les autorités n'aient pas choisi d'activer le cadre de

8. *Communiqué de presse*, le 20 mars 2023.

résolution en appliquant des outils de résolution, ce qui aurait été une solution conforme à l'agenda de réforme financière internationale post-GFC pour les banques d'importance systémique mondiale (BiSM). L'acquisition de Credit Suisse par UBS a été finalisée le 12 juin 2023. Credit Suisse Group AG a été fusionné avec UBS Group AG et l'entité combinée a commencé à fonctionner en tant que groupe bancaire consolidé.

IV.3 Considérations supplémentaires spécifiques

Dans ce contexte, il est intéressant de noter les points suivants :

Premièrement, contrairement à l'époque de la GFC, alors que tous ces épisodes de faillite bancaire étaient en cours, les banques centrales de la plupart des économies développées (y compris celles de l'UE, des États-Unis et de la Suisse) ont décidé de continuer à augmenter leurs taux d'intérêt officiels malgré les menaces potentielles existantes pour la stabilité financière. Dans un environnement international hautement incertain et multidimensionnel, il y a un argument renforcé selon lequel la politique monétaire n'est, en principe, pas l'instrument le plus approprié pour garantir la stabilité financière, tandis que la stabilité des prix est cruciale pour une stabilité financière durable.

Cependant, le compromis entre une inflation élevée et la (in)stabilité financière reste évident puisque le resserrement de la politique monétaire pour réduire l'inflation élevée peut révéler des vulnérabilités dans le système financier. En conséquence, lors de la fixation de leurs taux d'intérêt, les banques centrales intègrent dans la définition et la mise en œuvre de leur politique monétaire une analyse économique de l'impact que des augmentations (ou, le cas échéant, des diminutions) supplémentaires des taux d'intérêt peuvent avoir sur la politique de crédit des banques, ainsi que sur les marchés de capitaux.

Deuxièmement, en tenant compte de ces épisodes de faillite bancaire, le Fonds monétaire international (FMI) prévoit d'introduire trois nouveaux piliers en relation avec les évaluations des risques dans le cadre de son Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) (conduit conjointement avec la Banque mondiale) :

- (a) accorder plus d'attention aux analyses de risque concernant les petites entreprises financières potentiellement vulnérables ;
- (b) examiner de près les interconnexions entre le stress des marchés d'actifs, les bénéfices des entreprises financières et leur risque de ruée, en particulier pour les banques ;
- (c) s'efforcer de mieux comprendre les effets de contagion des risques de financement entre les entreprises financières (« risques de liquidité systémiques »).

V Menaces à la stabilité financière dans un contexte de crise inflationniste

Contrairement à la période pendant et après la crise financière mondiale (GFC), et malgré les menaces imminentées pour la stabilité financière, toutes les grandes banques centrales ont décidé d'augmenter encore leurs taux d'intérêt officiels afin de contrôler les pressions inflationnistes plus élevées que prévu et persistantes. Dans ce contexte incertain au niveau mondial, cela renforce l'argument selon lequel la politique monétaire n'est

généralement pas considérée comme le moyen approprié pour garantir la stabilité financière. Cependant, le compromis entre une inflation élevée et la (in)stabilité financière est évident (« exercice d'équilibre »). Par conséquent, lors de la fixation des taux d'intérêt, les banques centrales doivent intégrer dans leur politique monétaire une analyse économique, entre autres, de l'impact de l'augmentation des taux d'intérêt sur l'activité de prêt des banques et sur les marchés de capitaux (sans préjudice de tout conflit d'intérêts potentiel). Il a cependant été averti que l'efficacité de la politique monétaire peut être affectée négativement par une expansion budgétaire prolongée et non ciblée (ce qui signifie que, tandis que des taux d'intérêt officiels plus élevés visent à réduire la demande, l'expansion budgétaire peut conduire dans la direction opposée). Un mélange approprié de politique monétaire et de politique budgétaire est donc d'une importance primordiale.

À l'automne 2022, le « Rapport sur la stabilité financière mondiale » du FMI, l'Avertissement de l'ESRB « sur les vulnérabilités du système financier de l'Union » et la « Revue de la stabilité financière » de la BCE⁹ ont identifié plusieurs sources de menace pour la stabilité financière en pleine crise inflationniste :

- Les vulnérabilités financières sont nombreuses tant pour les gouvernements avec une dette croissante (y compris certains au sein de la zone euro) que pour les institutions financières non bancaires (comme les compagnies d'assurance, ainsi que les fonds de pension, les fonds spéculatifs et les fonds communs de placement) ;
- La hausse des taux d'intérêt - en combinaison avec l'aversion au risque de la part des investisseurs - a un impact négatif sur plusieurs classes d'actifs détenus, entre autres, par les banques (comme les actions et les obligations : les rendements des obligations augmentant largement sur l'ensemble des notations de crédit), entraînant des baisses notables des prix des actifs financiers (à travers les régions et les classes d'actifs) ;
- Une augmentation de la volatilité des marchés et, dans une certaine mesure, une liquidité de marché tendue, en conjonction avec des vulnérabilités préexistantes, pourraient amplifier toute réévaluation rapide et désordonnée du risque potentiel, et le coût d'emprunt pour de nombreuses entreprises augmente déjà aux niveaux les plus élevés depuis des décennies.

Dans le même ordre d'idées, dans son Rapport sur la stabilité financière mondiale d'avril 2023, le FMI a noté ce qui suit : « *Les risques pour la stabilité financière ont augmenté rapidement alors que la résilience du système financier mondial a été mise à l'épreuve par une inflation plus élevée et des risques de fragmentation.* »

De même, le Rapport sur la stabilité financière mondiale d'octobre 2023 du FMI remarque : « *Bien que le stress aigu dans le système bancaire mondial ait diminué, une queue faible de banques reste dans certains pays. En outre, des fissures dans d'autres secteurs peuvent également devenir apparentes et pourraient se transformer en lignes de faille préoccupantes. En cas de resserrement abrupt des conditions financières, des boucles de rétroaction négatives pourraient être déclenchées et tester à nouveau la résilience du système financier mondial.* »

9. *Financial Stability Review*, novembre 2022.

La hausse (supplémentaire) des taux d'intérêt officiels et le resserrement des conditions financières peuvent - bien que de manière différenciée selon les juridictions (compte tenu des vulnérabilités des souverains, ménages et entreprises plus endettés) - surtout si combinés avec une détérioration des perspectives macroéconomiques menant à des conditions de croissance anémique (un environnement économique de « stagflation ») ou (dans certains pays) même de récession :

- Entrainer une (éventuelle) correction supplémentaire (et finalement forte) des prix des actifs avec un impact négatif (potentiellement supplémentaire) sur les portefeuilles des banques (exposition aux risques de marché) ;
- Affecter négativement la qualité des actifs et les perspectives de rentabilité des banques, dont la résilience est également affectée par des facteurs structurels, la concurrence de nouveaux fournisseurs de services financiers (dans plusieurs cas, encore non réglementés) et l'exposition aux risques liés aux changements climatiques ; activer les vulnérabilités dans les secteurs de l'immobilier résidentiel et commercial ;
- Affecter la dynamique de la dette souveraine à moyen terme ; potentiellement conduire à une (nouvelle) augmentation des prêts non performants et des expositions non performantes ; et globalement, exposer les banques à des risques croissants à moyen terme en raison de la détérioration des perspectives de croissance, malgré les bénéfices à court terme dérivés de taux d'intérêt et de marges plus élevés.

Enfin, il est à noter que les tensions géopolitiques se transmettent aux banques par l'intermédiaire de l'économie réelle. L'effet des perturbations des chaînes d'approvisionnement et des marchés des matières premières sur la croissance et l'inflation domestiques pourrait accroître les pertes de marché et de crédit des banques, réduisant ainsi davantage leur rentabilité et leur capitalisation, diminuant leur capacité de prise de risque et les incitant à réduire les prêts, pesant encore plus sur la croissance économique. Les canaux financiers et de l'économie réelle sont susceptibles de se nourrir mutuellement, avec un effet global disproportionnellement plus important, notamment pour les banques avec des ratios de capitalisation plus faibles.

VI La stratégie à adopter

VI.1 Premières remarques

Les récentes faillites bancaires aux États-Unis et en Suisse étaient plutôt dues à des problèmes spécifiques (échecs commerciaux) et à des échecs réglementaires et de surveillance spécifiques. Elles ont rappelé de manière frappante que les banques peuvent être exposées à des ruées bancaires (surtout, mais pas uniquement, par des déposants non assurés). Malgré cela, il est raisonnablement considéré que le système bancaire reste globalement résilient, ce qui est principalement attribué à la mise en œuvre (au moins partielle) de l'agenda de réforme mondiale post-GFC et à une supervision bancaire plus stricte et plus efficace en moyenne.

Il est en outre noté que la lettre du président du FSB aux ministres des Finances et aux gouverneurs des banques centrales du G20, datée du 11 juillet 2023, prenant en compte les récents épisodes de faillite bancaire lors de la tourmente financière du printemps, a

indiqué que le programme de travail du FSB a été répriorisé, avec un accent supplémentaire sur, entre autres, les interactions entre les risques de taux d'intérêt et de liquidité à travers le système financier, ainsi que le rôle de la technologie et des médias sociaux dans les ruées bancaires (« ruées bancaires numériques »).

VI.2 Considérations politiques générales

VI.2.A La première réaction des forums financiers internationaux

En analysant dûment les causes des échecs mentionnés ci-dessus, les parlements nationaux et les autorités administratives responsables de la préservation de la stabilité financière (y compris les banques centrales) sont censés prendre les mesures appropriées pour détecter rapidement tout autre problème spécifique afin de maintenir et (le cas échéant) de restaurer la confiance des déposants dans le système bancaire. À cet égard, l'atténuation des échecs réglementaires et/ou de surveillance au niveau national est également d'importance.

De plus, il incombe à la communauté réglementaire financière internationale (institutions et forums financiers internationaux) d'identifier les éventuels correctifs nécessaires dans le cadre réglementaire financier mondial et de proposer des mesures politiques connexes. À cet égard, en octobre 2023, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (BCBS) et (immédiatement après) le Conseil de Stabilité Financière (FSB) ont publié deux rapports. Ces deux rapports portent sur une évaluation globale des causes de la tourmente financière du printemps 2023 et les premières leçons tirées. Leur focalisation différente reflète les objectifs divergents de ces deux forums financiers internationaux :

- D'une part, le rapport du BCBS se concentre sur l'évaluation des réponses réglementaires et de surveillance aux épisodes de faillite ; il précise clairement que la discussion n'est pas une indication de révisions prévues du cadre de Bâle ;
- D'autre part, tout en soulignant (à juste titre) que les défaillances des banques américaines ont montré que même les banques non systématiquement importantes à l'échelle mondiale (non-BiSM) peuvent encore être significatives ou critiques en cas de défaillance, le rapport du FSB évalue les implications pour son cadre « Key Attributes » dans la résolution des BiSM et autres banques d'importance systémique et expose des considérations sur la mise en œuvre effective (et dans certaines juridictions, l'opérationnalisation) du cadre de résolution international qui méritent une attention particulière dans le cadre des travaux futurs du FSB.

VI.2.B Autres considérations politiques

① Étant donné que la probabilité de matérialisation de scénarios de « risque extrême » a augmenté, les autorités compétentes et les acteurs du marché ont déjà été appelés à continuer de se préparer à des scénarios où de tels risques se concrétiseraient. Il est nécessaire d'assurer une coordination étroite entre les autorités compétentes et les entreprises financières dans tous les secteurs financiers en ce qui concerne les pratiques de gestion des risques pour traiter efficacement les vulnérabilités et éviter la fragmentation du marché et les externalités négatives. En outre, on peut également avancer que les pratiques de gestion des risques prudentiels des banques devraient être complétées par

des tampons de capital micro- et macro-prudentiels cohérents avec le niveau de risque prévalant.

② Les règles de gouvernance d'entreprise pourraient être encore renforcées, au moins en ce qui concerne la rémunération et la gestion des risques (dans ce cas, le coût d'un fardeau réglementaire encore plus élevé est limité). La récente révision (septembre 2023) par l'OCDE de ses principes connexes est un pas en avant significatif¹⁰.

③ La qualité des fonds propres (en termes de capacité d'absorption des pertes) pourrait également être améliorée, malgré un « cercle vicieux » existant : des exigences de capital plus élevées pour les banques cotées affectent négativement leur rendement sur fonds propres, au moment même où elles cherchent à obtenir des fonds propres supplémentaires (capital réglementaire). Des préoccupations prudentielles supplémentaires concernent l'étendue et la direction de l'élargissement des pouvoirs des autorités de surveillance, la manière d'atténuer les échecs de surveillance, et la manière de mieux aborder le problème de la surcapacité dans le secteur bancaire (au moins dans certaines juridictions).

④ À la lumière des échecs de surveillance manifestes révélés lors des épisodes de faillite bancaire de 2023, il est nécessaire de renforcer encore l'efficacité de la supervision bancaire prudentielle. Les autorités de surveillance devraient prendre des mesures pour améliorer leurs propres performances, et les autres décideurs politiques devraient contribuer à garantir une supervision vigilante, indépendante et responsable.

⑤ En ce qui concerne les cadres de gestion des crises bancaires, les principales questions qui se posent sont la pertinence de l'utilisation de l'outil de résolution par bail-in en période de ralentissement économique ; la capacité des banques à respecter le MREL (*Minimum requirement for own funds and eligible liabilities*¹¹) en période de taux d'intérêt élevés sans nuire gravement à leur rentabilité (une exigence pour la stabilité) ; et si les cadres de résolution sont adaptés aux « crises systémiques ». De plus, en ce qui concerne les systèmes de garantie des dépôts (DGS), des questions se posent quant à savoir s'il est nécessaire d'augmenter le niveau de couverture et comment ceux-ci pourraient être mieux utilisés pour également servir des fonctions de prévention des crises.

⑥ Les risques pour la stabilité financière au-delà du secteur bancaire doivent également être adéquatement abordés. La priorité est de continuer à se concentrer sur les développements dans le système d'intermédiation financière non bancaire (NBFI, actuellement appelé « système bancaire de l'ombre »). L'objectif est d'augmenter sa résilience, en surveillant en particulier les parties de ce système qui peuvent poser des risques pour la stabilité financière similaires à ceux des banques et/ou de l'arbitrage réglementaire afin d'identifier leur accumulation et d'initier les interventions politiques appropriées.

⑦ Les questions sélectionnées relatives aux marchés de capitaux et aux secteurs des assurances incluent les points suivants :

- Réévaluer la pertinence du cadre réglementaire prudentiel appliqué aux compagnies d'assurance et de réassurance ;

10. *Review of the G20/OECD Principles of Corporate Governance*, septembre 2023.,

11. Norme européenne d'exigence de fonds propres et de passifs éligibles lors des renflouements internes

- Envisager l'interdiction de la distribution d'instruments financiers complexes (par exemple, les instruments AT1) aux investisseurs de détail ;
- Évaluer la pertinence du cadre régissant le traitement réglementaire de ces instruments dans les portefeuilles des compagnies d'assurance et des fonds de pension (pour protéger les personnes assurées non sophistiquées contre les pertes) ;
- Réévaluer l'application des règles sur les ventes à découvert en période de tourmente financière.

⑧ Enfin, la question d'une « réforme structurelle » plus radicale en séparant totalement ou partiellement les activités bancaires commerciales et d'investissement a refait surface. Il est cependant à noter, dans ce contexte, qu'une législation de type « Glass-Steagall Act » aux États-Unis sur la séparation totale n'a jamais été promulguée en Europe (États membres de l'UE, Royaume-Uni et Suisse), où le modèle de « banque universelle » prévaut.

VI.3 Considérations politiques spécifiques relatives à la réglementation bancaire suisse après la faillite de Credit Suisse

VI.3.A Les positions du FMI

La Suisse fait partie des juridictions dont les systèmes/secteurs financiers ont le plus grand impact sur la stabilité financière mondiale (« secteurs financiers d'importance systémique »). Depuis 2010 (c'est-à-dire après la crise des subprimes), ces juridictions doivent subir des évaluations de la stabilité financière dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (FSAP) tous les cinq ans. Le plus récent FSAP obligatoire pour la Suisse a été publié le 26 juin 2019. Entre autres, il était accompagné des trois notes techniques suivantes, qui sont directement ou indirectement liées à divers aspects de la réglementation bancaire suisse : la première est intitulée « Questions choisies sur la supervision bancaire » ; la seconde porte sur « Analyse macrofinancière et politique macro-prudentielle » ; et la troisième se réfère au « Réseau de sécurité financière et dispositifs de gestion des crises ».

Dans son récent rapport du personnel du 7 juin 2023 pour la consultation de l'article IV de 2023¹² sur la Suisse, le FMI a remarqué que, bien que les autorités continuent de mettre en œuvre les conseils contenus dans le FSAP de 2019, les progrès ont été lents et, en raison des risques élevés du secteur financier, il est nécessaire d'accélérer ces progrès. En particulier (et entre autres) :

- Premièrement, la FINMA devrait progresser davantage pour assurer une supervision axée sur les risques, approfondie et prospective, combler les lacunes en matière de ressources et renforcer ses pouvoirs d'exécution.

- Deuxièmement, les autorités devraient :

(a) renforcer le cadre macro-prudentiel en élargissant la boîte à outils pour faire face aux vulnérabilités croissantes sur les marchés immobiliers et hypothécaires ;

12. *International Monetary Fund*, juin 2023.

-
- (b) réformer davantage le fournisseur du système de garantie des dépôts domestique (esisuisse), développer des dispositifs de financement de la résolution efficaces et combler les lacunes dans les plans de redressement et de résolution des institutions d'importance systémique (et des infrastructures des marchés financiers, FMIs) ;
 - (c) mieux surveiller et gérer les risques de concentration dans la gestion d'actifs et les risques systémiques des fonds de pension. Comme il est explicitement indiqué dans le rapport :

« Une analyse approfondie du cas et de ses implications sur les cadres de surveillance et de réglementation suisses et internationaux devrait inclure les efforts prolongés et finalement infructueux de la direction de [Credit Suisse] pour remédier aux défaillances de gestion des risques de longue date et les actions (ou inactions) du superviseur suisse basées sur les dispositions et ressources d'application existantes. Les examens devraient également analyser les implications de la fusion pour le régime TBTF suisse et mondial, y compris sur l'intrusion de la supervision, la planification et l'activation de la reprise, les arrangements de contingence et de coordination, la préparation et les outils de résolution, la liquidité en résolution, les droits des actionnaires et la prévisibilité du traitement et de la hiérarchie des créanciers, la prévisibilité des actions de résolution et les stratégies de communication. Pour la responsabilité envers les contribuables, le coût de la fusion et l'étendue des récupérations, le cas échéant, devraient être divulgués au public de manière continue. »

VI.3.B Le rapport suisse de 2023

Conformément au rapport du groupe d'experts sur la stabilité bancaire intitulé « La nécessité de la réforme après la disparition de Credit Suisse »¹³, la Suisse devrait revoir le régime actuel régissant les banques trop grandes pour faire faillite (*too-big-to-be-left-to-fail* en anglais) et combler les lacunes identifiées dans le cadre de résolution, car, en cas de crise de l'UBS, l'option d'une reprise par une banque suisse ne serait plus disponible. À cet égard, il existe des propositions pour améliorer ce régime dans quatre domaines :

- Renforcement de la préparation à la gestion de crise ;
- Résolution des lacunes dans l'accès à la liquidité ;
- Octroi à la FINMA de pouvoirs et d'outils supplémentaires et plus efficaces pour la supervision bancaire ;
- Amélioration de la transparence de la qualité du capital.

Les principales considérations sont résumées ci-dessous.

Conclusions clés du groupe d'experts dans son rapport sur « La nécessité de la réforme après la disparition de Credit Suisse »¹³

- **Renforcement de la préparation à la gestion de crise** : La FINMA, la BNS et le DFF (Département fédéral des finances) doivent partager la responsabilité de la gestion réussie des crises en surveillant, évaluant et communiquant conjointement

13. *The need for reform after the demise of Credit Suisse*, septembre 2023.

la viabilité de la résolution des banques d'importance systémique (mondiale et nationale) de manière continue.

- **Résolution des lacunes dans l'accès à la liquidité** : Étant donné que l'accès à la liquidité même en période difficile est indispensable pour les banques et que la digitalisation a encore augmenté la probabilité et la rapidité des ruées bancaires, il est nécessaire de prendre des mesures pour combler les lacunes dans les mécanismes de liquidité en ce qui concerne :
 - la fourniture d'assistance en liquidités d'urgence par la BNS (ELA) ;
 - la fourniture subsidiaire de liquidités garanties par l'État à une banque en cas de résolution (filet de sécurité de liquidité public, PLB).
- **Pouvoirs et outils supplémentaires et plus efficaces pour la supervision bancaire** : Des instruments supplémentaires devraient être fournis à la FINMA, ce qui lui permettrait de superviser plus efficacement et d'intervenir à un stade précoce. En outre, la FINMA devrait avoir les moyens d'utiliser plus efficacement les informations du marché dans sa supervision.
- **Amélioration de la transparence de la qualité du capital** : La FINMA devrait améliorer la transparence sur la qualité du capital. Étant donné que le marché des obligations AT1 émises par les banques suisses a subi des dommages, des mesures sont nécessaires pour relancer ce marché.

Conclusion

Le rôle du régulateur bancaire dans la prévention des crises financières est crucial pour assurer la stabilité et la résilience du système financier mondial. À travers l'examen des crises financières récentes, telles que celles survenues aux États-Unis et ou encore la dernière en date avec le Crédit Suisse, il est évident que des défaillances dans la surveillance et la régulation peuvent avoir des conséquences désastreuses. Les crises de ce type mettent en lumière l'importance de régulations robustes et de leur application rigoureuse.

Les différentes normes et régulations bancaires mises en place, telles que Bâle III, visent à renforcer les capitaux propres des banques, à améliorer leur gestion des risques et à accroître leur transparence. Ces mesures sont essentielles pour prévenir les comportements imprudents au sein des institutions financières et pour assurer que les celles-ci possèdent les réserves nécessaires pour faire face aux chocs économiques.

L'analyse des causes des crises récentes a également montré que la complexité croissante des produits financiers, la dépendance excessive à l'égard de la dette et l'insuffisance des mécanismes de surveillance sont des facteurs majeurs de vulnérabilité. En réponse, les régulateurs ont développé des approches plus proactives et holistiques pour identifier et atténuer les risques systémiques avant qu'ils ne se transforment en crises.

En conclusion, la prévention des crises financières repose sur une régulation bancaire efficace, une supervision continue et une adaptation constante aux évolutions du marché financier. Les leçons tirées des crises passées doivent guider les actions futures des différentes régulations et normes pour garantir un système financier plus sûr et plus résilient. C'est par une collaboration internationale accrue et une vigilance permanente que l'on pourra espérer éviter de nouvelles turbulences financières et protéger l'économie globale.

Bibliographie

- [1] AKEB Yani et OUACHEHI Jugurta. De Bâle à Bâle : Evolution controversée de la régulation bancaire suite à la crise financière de 2008. Thèse de doct. Université Mouloud Mammeri, 2019.
- [2] BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX. Bâle III – Ratio de liquidité à court terme : questions fréquemment posées. 2017.
- [3] BARTH James R, CAPRIO JR Gerard et LEVINE Ross. In : *Journal of Financial intermediation* 13.2 (2004). Bank regulation and supervision: what works best?, p. 205-248.
- [4] DAI Meixing et BARRY François. In : *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe* 28.5 (2013). La dimension macro-prudentielle de la régulation financière introduite par Bâle III, p. 23-32.
- [5] GODDARD John, MOLYNEUX Phil et WILSON John OS. In : *Journal of financial regulation and compliance* 17.4 (2009). The financial crisis in Europe: evolution, policy responses and lessons for the future, p. 362-380.
- [6] INTERNATIONAL MONETARY FUND. Multiples rapports.
- [7] KARL Whelan. Monetary policy and financial stability. 2023.
- [8] LA FINANCE POUR TOUS. Comprendre la faillite de la Silicon Valley Bank et ses conséquences en 3 questions. 2023.
- [9] LAURENT Braquet. Quels sont les principaux instruments de la régulation bancaire et financière ?
- [10] MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES, ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE. La Banque est régulée. 2022.
- [11] SWISS NATIONAL BANK. Rapport annuel complet. 2022.
- [12] WIKIPÉDIA. First Republic Bank. 2024.
- [13] WIKIPÉDIA. Federal Act on Banks and Savings Banks. 2024.

FIN DU RAPPORT