

Les normes Tlac : une chance pour les grandes banques suisses

La Suisse s'empresse de reprendre les normes minimales internationales en matière de capacité totale à absorber les pertes (Tlac) dans son droit national. Cela procure un avantage aux deux grandes banques suisses par rapport à la concurrence étrangère. *Seraina Grünwald*

Abrégé Les efforts constants déployés par les autorités suisses pour désamorcer la problématique du «too big to fail» ont été décisifs au vu des normes minimales internationales adoptées récemment en matière de fonds destinés à absorber les pertes («total loss-absorbing capacity», Tlac). Cet article présente brièvement les exigences qui découlent de ce nouveau dispositif et sa prochaine mise en œuvre en Suisse. Un tel système fonctionne dans les grandes lignes, mais une question cruciale demeure : qui achètera les nouveaux titres ?

Après de nombreuses années de préparation, le Conseil de stabilité financière (CSF) a adopté le 9 novembre dernier les normes minimales internationales de capacité totale d'absorption des pertes («total loss-absorbing capacity», Tlac)¹. Les normes du G20, approuvées entre-temps, vont au-delà des prescriptions de Bâle III en matière de capital² : ces dernières ne garantissent, en effet, pas forcément qu'une banque puisse poursuivre ses activités. Les établissements financiers doivent disposer de fonds supplémentaires pour que les autorités soient en mesure d'assainir les banques d'importance systémique en proie à des crises ou de les liquider de manière ordonnée.

La Tlac est la somme des exigences de fonds propres («going concern») et des fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes («gone concern»). Avec la mise en œuvre des exigences supplémentaires «gone concern», ce sont les créanciers – et non l'État – qui supporteront les coûts liés au maintien des fonctions d'importance systémique. Il s'agit d'une étape marquante dans les efforts consentis au niveau international pour désamorcer le problème du «too big to fail».

Les trente banques d'importance systémique à l'échelle mondiale («global systemically important banks»)³ doivent posséder suffisamment d'engagements, tant quantitatifs que qualitatifs, que les autorités amortissent ou transforment en fonds propres si nécessaire afin d'y recourir pour financer les procédures de liquidation («bail in»). C'est ce que prévoient les exigences en matière de Tlac. Dès 2019, les banques concernées – dont font partie les grandes banques suisses UBS et Credit Suisse – seront tenues de détenir un stock de réserves correspondant à au moins 16 % des actifs pondérés en fonction des risques (sans volant) et 6 % du total du bilan. À partir de 2022, ces taux passeront à 18 % et 6,75 %.

La Tlac suscite la confiance

La capacité totale d'absorption des pertes devrait susciter en premier lieu la confiance dans la capacité de liquidation des grands groupes bancaires. Ce principe s'applique en particulier à la coopération internationale : si les engagements destinés à absorber les pertes sont placés déjà en amont de la liquidation dans la bonne qualité et au bon endroit au sein du groupe, les États accueillant les unités du groupe sont moins tentés – du moins l'espère-t-on – de détacher les entités locales en cas de crise et, de là, d'échapper à une liquidation transfrontière ordonnée.

Seuls les engagements qui seraient soumis à un «bail in» en cas de liquidation sont pris en compte dans les taux de la Tlac. De ce fait, les dépôts et les créances garantis, privilégiés ou compensables n'entrent en principe pas en considération. Inversement, la Tlac ne forme qu'une petite partie des engagements convertibles ou amortissables dans le cadre d'un «bail in». Pour instaurer la confiance indispensable, la Tlac doit satisfaire à des exigences plus élevées, valables au niveau international. En font partie la du-

rée résiduelle minimale d'une année et la subordination des engagements de la Tlac par rapport aux autres engagements non garantis et non privilégiés de la banque.

En principe, la subordination exigée est garantie par la loi, par contrat ou par la structure. Une subordination fixée par la loi offre certainement la sécurité juridique voulue, mais il s'agit d'une nouveauté juridique qui devra d'abord être mise en œuvre par les États membres du CSF. Le risque d'actions révocatoires est plus élevé en cas de mise en pratique contractuelle et la procédure est plus lente.

Une stratégie de holding pour CS et UBS

L'option structurelle s'impose pour les deux grandes banques suisses : la société holding du groupe n'émet que des engagements compatibles avec la Tlac, qui sont aménagés à un rang subordonné par rapport aux engagements des niveaux plus bas du groupe. Cette solution s'insère parfaitement dans la stratégie de liquidation préférée de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finma) en tant que «single point of entry» (voir encadré) pour les grandes banques tout en gardant la structure de l'ensemble du groupe⁴.

⁴ Voir le document de position de la Finma sur l'assainissement et la liquidation des banques d'importance systémique du 7 août 2013.

«Single» et «multiple point of entry»

On parle de «single point of entry» (SPE) lorsqu'un groupe est liquidé par un seul point de contact. Dès lors, la liquidation est indépendante de l'origine des difficultés financières. Cela permet une liquidation uniformisée par une seule autorité.

Dans le cas de «multiple point of entry» (MPE), la liquidation a lieu de manière décentralisée. On assiste à une scission du groupe en sous-groupes (p. ex. selon les domaines d'activité ou les frontières des pays) qui sont liquidés séparément. Dans cette procédure, plusieurs autorités sont actives en parallèle.

¹ CSF, *Total Loss-Absorbing Capacity (Tlac) Principles and Term Sheet*, 9 novembre 2015.

² Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *Bâle III : Dispositif international de mesure, normalisation et surveillance du risque de liquidité*, décembre 2010.

³ Voir CSF, *2015 Update of List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs)*, 3 novembre 2015.



Le président du Conseil de stabilité financière Mark Carney (à droite), à Bâle. L'assemblée a décidé de renforcer les prescriptions pour les banques d'importance systémique.

Selon cette stratégie, la société de holding émet, en tant que seule unité de liquidation du groupe, tous les engagements externes en matière de Tlac. Dans la mesure où des sous-groupes importants («material sub-groups») se trouvent dans le groupe de liquidation, ils doivent détenir une quantité suffisante de «Tlac internes», c'est-à-dire des engagements envers la société de holding. En cas de liquidation, les pertes d'un sous-groupe peuvent être transférées vers la holding, ce qui se fait par un «bail in» interne au groupe. Cela devient une sorte de remise de dette de la société de holding envers le sous-groupe et une concentration de l'ensemble des dettes au niveau le plus élevé du groupe.

En revanche, si la planification de la liquidation d'une grande banque prévoit la mise en place d'un «bail in» dans différentes unités du groupe, on parle alors d'un «multiple point of entry» (voir *encadré*). Cela produit des effets sur la répartition de la Tlac dans le groupe: dans ce cas, chaque groupe de liquidation ainsi formé doit remplir les exigences externes et internes en matière de Tlac pour son groupe.

La recherche des bons acheteurs

L'entente qui règne au niveau international au sujet de la Tlac est une étape importante pour la Suisse. Pourtant, cette arme absolue soulève de nouveaux problèmes: qui achètera ces emprunts d'un nouveau genre en quantité suffisante? Des interdictions

de détention existent pour les banques d'importance systémique, afin d'éviter un effet de contamination directe: à l'extérieur de la Suisse, on en empêche souvent l'achat par des clients de détail. Par contre, la question de savoir si les caisses de pension et les assurances doivent faire partie des acquéreurs principaux de tels titres est, d'un point de vue politico-économique, hasardeuse. On verra si le marché à l'extérieur de ces groupes – et en des temps de politique monétaire moins expansive – générera suffisamment de demandes. Toujours est-il que les grandes banques suisses bénéficient probablement d'un avantage, en tant que «first mover», face à la concurrence étrangère, puisqu'elles ont rapidement mis en place les normes internationales.

La question de la clientèle «idéale» des emprunts Tlac attire l'attention sur les problèmes financiers de quelques groupes bancaires, qui pourraient se propager à d'autres acteurs du marché ou même s'embraser. Cette crainte n'est pas infondée et pourrait pousser les autorités, en cas de crise, à ne pas répercuter entièrement les pertes des grandes banques sur les détenteurs des emprunts. Le problème des liquidités n'est pas résolu non plus avec la Tlac: d'où viennent les énormes liquidités dont a besoin toute banque attaquée pendant et après son assainissement ou sa liquidation?

La Suisse, un élève modèle

Le Conseil fédéral veut insérer rapidement les normes internationales en matière de Tlac dans les dispositions suisses sur le «too

big to fail»⁵. Cela se concrétisera le 1^{er} juillet prochain par la révision de l'Ordonnance sur les fonds propres⁶.

Vu l'importance des grandes banques suisses au niveau national, on peut se réjouir que les taux Tlac, qui représentent 28,6 % des actifs pondérés en fonction du risque et 10 % du total du bilan (sans rabais), soient plus élevés que les normes minimales internationales. La partie «gone concern» (14,3 % et 5 %) est en principe à satisfaire dans son intégralité par ce qu'on appelle les obligations «bail in». Il s'agit d'instruments de dettes que les grandes banques émettent spécifiquement pour l'absorption des pertes en cas de mesures d'insolvabilité. Pour les banques systémiques suisses (Banque cantonale de Zurich, Raiffeisen, Postfinance), les exigences de «gone concern» suivront avec la révision des dispositions du «too big to fail» à la fin 2017.

Avec les exigences en matière de Tlac, la communauté internationale se rallie à un concept que la Suisse a connu très tôt en adoptant le régime «too big to fail», qu'elle a déjà mis en œuvre en grande partie au niveau national. Malgré l'entente internationale, des différences subsistent pourtant en comparaison avec l'étranger; ainsi, les grandes banques établies dans l'UE peuvent, dans une certaine mesure, imputer à leurs taux Tlac des ressources provenant de ce que l'on appelle des fonds de liquidation. Certes, ceux de l'UE sont d'abord (pré) financés par les contributions des banques; mais, par leur «couverture d'assurance» collective, ils peuvent déboucher, si les circonstances s'y prêtent, sur des avantages concurrentiels pour les banques. La Suisse n'a pas d'instrument analogue.

⁵ Voir «Le Conseil fédéral définit les paramètres applicables à la modification des dispositions sur les établissements too big to fail (SIF)», communiqué de presse du Secrétariat d'État aux questions financières internationales SFI du 21 octobre 2015; fiche d'information de la 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», 21 octobre 2015

⁶ Voir sous admin.ch le dossier soumis à consultation du 22 décembre 2015.



Seraina Grünewald

Professeure assistante en droit des marchés financiers, UFSP Réglementation des marchés financiers, université de Zurich