CENTRE DE DROIT
BANCAIRE ET FINANCIER

Surveillance et réglementation

Fonds propres des banques et répartition des risques

Par Hristina Stoyanova le 2 juin 2019

Le 14 mai 2019, le Conseil de l'UE a adopté un paquet législatif visant à renforcer l'Union bancaire. Mise en place au sein de l'UE en réaction à la crise financière de 2008, l'Union bancaire comporte deux éléments constitutifs : le mécanisme de surveillance unique (MSU) et le mécanisme de résolution unique (MRU). Le MSU a pour objectif d'assurer la surveillance prudentielle des établissements de crédit de la zone euro. La Banque centrale européenne est responsable du bon fonctionnement de ce système. Elle surveille directement toutes les banques d'importance systémique dont les actifs sont supérieurs à EUR 30 milliards ou qui représentent au moins 20 % du PIB de leur pays d'appartenance. Quant au MRU, il consiste à résoudre les défaillances des banques en difficulté de façon méthodique et au moindre coût possible pour les contribuables et l'économie réelle.

Améliorer la capacité du secteur bancaire et financier à résister aux chocs potentiels est essentiel pour assurer la croissance et la stabilité économique. Les mesures adoptées par le Conseil de l'UE renforcent, d'une part, les positions de fonds propres et de liquidité des banques (règlement (UE) n° 575/2013 et directive 2013/36/UE) et, d'autre part, consolident les règles applicables à leur redressement et à la résolution de leurs difficultés financières (directive 2014/59/UE et règlement (UE) n° 806/2014). Avec ces modifications, la législation européenne s'aligne sur les normes internationales révisées du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Exprimant un large consensus, l'influence du dispositif de Bâle III sur le droit de l'UE est significative. L'appui sur ces normes internationales par le législateur européen assure une meilleure acceptation des mesures adoptées par les acteurs financiers.

Le paquet législatif adopté par le Conseil de l'UE contient notamment des mesures relatives aux ratios de levier. Celles-ci contribuent à préserver la stabilité financière en agissant comme *backstop* à l'accumulation d'un levier excessif en période de reprise économique. Étant donné que l'exigence relative au ratio de levier est une exigence parallèle à celle relative aux fonds propres fondée sur les risques, toutes les exigences de fonds propres supplémentaires imposées par les autorités compétentes devraient venir s'ajouter à l'exigence minimale de ratio de levier, et non aux exigences minimales de fonds propres fondées sur les risques.

La nouvelle législation contient aussi plusieurs mesures ciblées pour répondre à des spécificités de l'UE, telles que des mesures d'incitation à l'investissement dans les infrastructures publiques et les PME ou encore des mesures destinées à faciliter l'élimination des prêts non productifs.

Le paquet bancaire comprend également une nouvelle exigence de capacité totale d'absorption des pertes pour les établissements d'importance systémique mondiale ainsi qu'un nouveau cadre applicable aux « risques de marché aux fins des déclarations, y compris des mesures visant à réduire les obligations de déclaration et d'information et à simplifier les règles en matière de risque de marché et de liquidité pour les banques peu complexes et de petite taille afin de garantir un cadre proportionné pour toutes les banques au sein de l'UE ».

Toutes ces mesures ont pour finalité de concentrer les pouvoirs de supervision et de gestion des crises financières au niveau des institutions européennes. L'Union bancaire dépossède ainsi les États membres d'une partie de leurs prérogatives afin de centraliser la surveillance prudentielle des banques d'importance systémique au sein de l'UE et d'assurer une meilleure unification des règles et de leur application.

Le paquet législatif adopté par le Conseil de l'UE sera publié au Journal officiel dans le courant du mois de juin et entrera en vigueur 20 jours plus tard. La plupart des nouvelles règles commenceront à s'appliquer à la mi-2021.

En Suisse, l'art. 4 al. 1 de la loi sur les banques (LB) dispose que les banques sont tenues de disposer d'un volume adéquat de fonds propres et de liquidités. Les prescriptions d'exécution correspondantes se trouvent dans l'ordonnance sur les fonds propres (OFR). L'OFR transpose notamment en droit suisse les normes minimales du dispositif de Bâle III. Le 22 novembre 2017, le Conseil fédéral a adopté une modification de l'OFR qui porte, d'une part, sur la mise en place d'un ratio de levier, et d'autre part, sur de nouvelles prescriptions en matière de répartition des risques. Conformément au calendrier du Comité de Bâle, les nouvelles dispositions en matière de répartition des risques sont entrées en vigueur le 1er janvier 2019. Il s'agit des art. 95 à 119 de l'OFR ainsi que des art. 124ss de l'OFR en ce qui concerne les exigences applicables aux banques d'importance systémique. Les nouvelles règles contenues dans l'OFR sont concrétisées par la circulaire 2019/01 de la FINMA qui est autorisée, en vertu de l'art. 3*g* al. 1 de la LB, à édicter des dispositions sur la répartition des risques.

Le 5 avril 2019, le Département fédéral des finances (DFF) a ouvert une consultation sur une nouvelle modification de l'OFR. Le projet porte sur trois sujets distincts :

- la simplification des exigences applicables à certaines petites banques et maisons de titres solides et bien capitalisées, en particulier la nécessité de suivre et de calculer leurs fonds propres conformément aux art. 41ss OFR ;
- l'adaptation des pondérations-risque pour les objets résidentiels de rendement à quotité de financement élevée situés en Suisse ;
- la garantie d'une capitalisation suffisante en cas de crise pour les maisons mères des banques d'importance systémique (exigences *gone concern*).

L'objectif de cette modification est de simplifier une partie de la réglementation nationale qui est devenue complexe et inutilement coûteuse pour les petites banques et les maisons de titres. La surréglementation étant un frein à la compétitivité de l'industrie financière, le DFF propose au Conseil fédéral de privilégier l'autorégulation et de s'aligner sur les normes internationales du Comité de Bâle et du Conseil de stabilité financière.

Reproduction autorisée avec la référence suivante: Hristina Stoyanova, Fonds propres des banques et répartition des risques, publié le 2 juin 2019 par le Centre de droit bancaire et financier, https://cdbf.ch/fr/1069/