Sur la base des lignes directrices du Conseil fédéral publiées le 6 juin 2025, la FINMA expose dans cette fiche de position son point de vue sur la manière dont les lignes directrices de la Confédération pourraient être mises efficacement en œuvre.

finma
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

FICHE DE POSITION JUIN 2025

Des instruments de gestion de crise efficaces pour la FINMA

Éléments essentiels

La FINMA doit pouvoir agir de manière décisive et permettre un retour immédiat à une certaine stabilité lorsqu'une banque atteint le seuil d'insolvabilité. Ce processus est décrit au niveau international sous le terme de *resolution* et a pour but de maintenir la stabilité financière tout en protégeant les contribuables. Pour y parvenir, les banques d'importance systémique et les autorités doivent se préparer aux situations de crise. Sur le plan juridique, cela nécessite :

- Des possibilités d'action et des **compétences élargies** et **juridiquement sûres** – **optionnalité** en cas de crise.
- Une **obligation de planification de la *resolution* pour les banques d'importance systémique,** axée sur plus d'optionnalité en cas de *resolution* et sur la stabilité financière internationale – à titre de complément à l'actuel plan d'urgence des banques d'importance systémique
- Des **instruments efficaces** permettant à la FINMA de remédier efficacement et dès le stade *business as usual* à une préparation insuffisante aux crises – la compétence d'intervenir dans la structure et le modèle d'affaires et d'imposer des **exigences supplémentaires en matière de fonds propres et de liquidités** lorsque la préparation des banques aux crises est insuffisante.

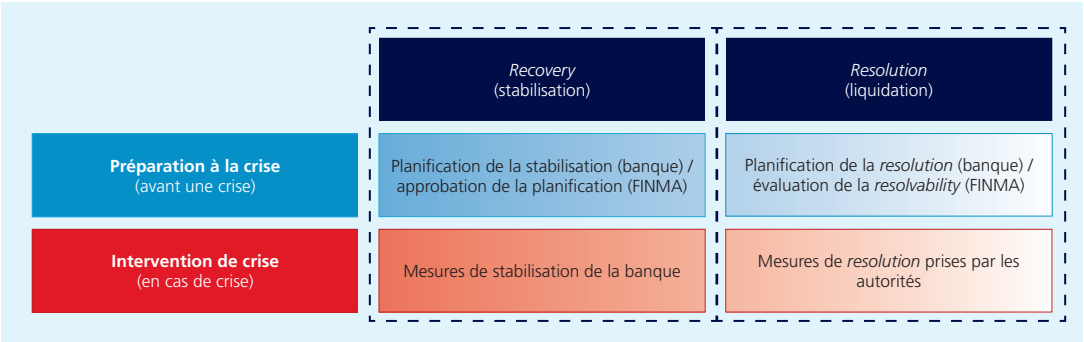
De quoi s'agit-t-il ? Quelle est la situation actuelle ?

Si une banque d'importance systémique est menacée d'insolvabilité, les autorités doivent immédiatement assurer la stabilité, tout en évitant la faillite de la banque ou le recours à un soutien de l'État, voire la nationalisation. C'est ce que l'on appelle sur la scène internationale la *resolution*. Il n'y aura jamais de protection totale contre les crises bancaires. Mais il est d'autant plus important de disposer d'instruments crédibles afin d'éliminer le problème de l'« aléa moral », à savoir l'attente qu'un gouvernement finisse par sauver une banque en crise (en la nationalisant).

Même en cas de crise menaçant sa survie, une banque doit d'abord essayer en appliquant son plan de stabilisation d'éviter le risque d'insolvabilité (en anglais : *recovery*). Si elle échoue dans cette tâche et atteint le seuil d'insolvabilité, la FINMA intervient : elle convertit des fonds étrangers en fonds propres, remplace le management et met en œuvre un nouveau modèle d'affaires. Ainsi, la banque pourra continuer à fonctionner et la stabilité du système financier sera garantie. La Banque nationale suisse (BNS) et la Confédération peuvent soutenir une banque en lui fournissant des liquidités telles que les facilités d'urgence (*emergency liquidity assistance*, ELA – BNS) ou le mécanisme public de garantie des liquidités (*public liquidity backstop,* PLB – Confédération), sachant que le projet de loi visant à mettre en œuvre le PLB est encore au stade des débats parlementaires et que son examen est actuellement suspendu.[1] En mars 2023, un assainissement de CS était prêt à être mis en œuvre à l'aide d'ELA selon le droit en vigueur et d'un PLB (sur la base du droit d'urgence).

Tant la stabilisation que la *resolution* doivent être préparées et testées par les banques et les autorités en dehors de toute situation de crise.

[1] Suspension depuis mars 2025 jusqu'à ce que le message sur l'adaptation de la réglementation TBTF soit transmis au Parlement.



Pourquoi est-il nécessaire d'agir ?

Actuellement, dans le cas d'une banque, seul un assainissement peut être mis en œuvre en toute sécurité juridique. L'assainissement n'est toutefois qu'une possibilité d'action dans le cadre d'une *resolution*. À l'occasion de la crise de CS, la FINMA avait préparé l'assainissement de la banque en collaboration avec les autorités partenaires internationales ; cette option était prête à être mise en œuvre (voir à ce sujet l'encadré ci-dessous). Le cadre prévu par la loi pour l'assainissement est toutefois étroit et la FINMA manque de marge de manœuvre. Une comparaison avec l'UE, les États-Unis et le Royaume-Uni montre que leurs cadres prévoient davantage d'options d'action pour l'autorité de *resolution*. Comme le propose la FINMA, les options de *resolution* doivent être étendues et dotées d'un ancrage juridique supplémentaire en Suisse, en prévision d'autres cas qui pourraient se présenter différemment. Il convient donc de définir plus clairement les bases légales et de les développer afin qu'elles soient mieux coordonnées entre elles et que les interventions de la FINMA, notamment, bénéficient d'une garantie juridique robuste.

Dans le cadre d'une telle intervention de crise, la sécurité juridique est primordiale, car il s'agit d'une atteinte importante aux droits des actionnaires et des créanciers qui vise à protéger le système financier et l'économie suisse contre tout risque de contagion. La marge de manœuvre et les compétences de la FINMA doivent donc être explicitement définies au niveau de la loi. Actuellement, des instruments tels que la vente d'une banque ou d'une partie de celle-ci lorsque le seuil d'insolvabilité est atteint ne peuvent toutefois pas être combinés de manière juridiquement sûre avec les mesures existant actuellement telles qu'une recapitalisation par conversion de fonds étrangers en fonds propres. Les principes et les droits éventuels des actionnaires et des créanciers ne sont pas définis de manière univoque.

Excursus : Préparation et intervention en cas de crise dans le cas de Credit Suisse

La crise de CS illustre de manière exemplaire la différence entre un travail de planification abstrait et une gestion de crise concrète.

Les mesures prises par la banque à l'automne 2022 reposaient en grande partie sur son plan de stabilisation. Elles n'ont toutefois pas eu l'effet escompté. Au préalable, la FINMA avait régulièrement attiré l'attention de la banque sur les faiblesses du plan, mais il manquait les bases légales pour imposer à temps des mesures prudentielles visant à corriger les défauts.

En outre, à partir d'octobre 2022, la FINMA a préparé l'assainissement de CS en étroite coordination avec les autorités partenaires internationales et nationales, notamment via un test coordonné au niveau international en novembre 2022. Grâce à ces efforts, les autorités disposaient d'une alternative pour l'assainissement de CS en mars 2023, sous la forme d'une variante conforme au régime TBTF ordonnée, préparée, approuvée au niveau international et prête à l'emploi. Le Conseil de stabilité financière (CSF) et, plus tard, la Commission d'enquête parlementaire (CEP) l'ont confirmé dans leurs rapports (CSF : octobre 2023 ; CEP : décembre 2024).

La vente de CS à UBS dans le cadre d'un assainissement a également été examinée, mais les incertitudes juridiques qui y étaient liées ont été jugées en comparaison trop importantes. Pour cette raison, mais aussi pour disposer d'une plus grande marge de manœuvre lors des crises futures, la FINMA estime qu'il est essentiel de développer les instruments de gestion de crise et les exigences en matière de préparation aux crises.

Les **exigences** en matière de **préparation à la crise** ne sont actuellement pas axées sur les **options** d'intervention de crise. En outre, la FINMA a trop peu de possibilités de renforcer la résilience d'un établissement si elle identifie des lacunes dans la préparation à la crise.

Comment la FINMA envisage-t-elle la mise en œuvre concrète sur la base des lignes directrices du Conseil fédéral ?

La FINMA propose les adaptations suivantes concernant l'intervention en cas de crise et la préparation aux crises :

Intervention en cas de crise

Dans le cadre d'une intervention en cas de crise, la FINMA applique la section 11 de la loi sur les banques. Elle doit être adaptée de manière à ce que les **trois stratégies de *resolution* éprouvées au niveau international** – (1) assainissement et poursuite de l'activité de la banque, (2) démantèlement solvable de la banque et (3) vente de la banque (ou de parties de celle-ci) – diposent d'une sécurité juridique suffisante lorsque le seuil d'insolvabilité est atteint **(optionnalité)**. Si une intervention est nécessaire, c'est alors l'option qui a les meilleures chances de préserver la stabilité financière (internationale) qui s'applique. Les **mesures du paquet de *resolution*** (c'est-à-dire la recapitalisation, les ventes partielles d'actifs et de passifs, le transfert de parties de la banque à une banque relais, la révocation et la mise en place d'organes ainsi que les interventions dans la structure organisationnelle) doivent **pouvoir être combinées en toute sécurité juridique**, indépendamment de la stratégie de *resolution* choisie. La disposition relative à la compensation pour les anciens actionnaires doit être adaptée.

Préparation à la crise

Les **exigences** en matière de préparation à la crise doivent être axées sur les **stratégies de *resolution* et les compétences de la FINMA** dans une intervention en cas de crise **:**

- L'**évaluation de la capacité de resolution** doit être étendue aux banques d'importance systémique à l'échelle nationale et explicitement axée sur la préservation de la stabilité financière ainsi que sur le maintien des fonctions d'importance systémique pour la Suisse. Chaque banque d'importance systémique doit élaborer un plan de *resolution* qui expose la mise en œuvre des stratégies de *resolution* possibles. Le plan d'urgence actuel peut donc être absorbé par le plan de *resolution*.
- En cas de **préparation insuffisante à la crise – tant dans la planification de la stabilisation que dans celle de la *resolution* –**, la FINMA doit pouvoir, d'une part, ordonner des mesures concrètes (par ex. pour la décentralisation structurelle) et, d'autre part, exiger **des suppléments de fonds propres et/ou de liquidités** tant que ces mesures ne sont pas mises en œuvre.

À quoi faut-il encore veiller ?

Les règles de préparation aux crises en vigueur décrites ci-dessus ne s'appliquent qu'aux **banques d'importance systémique**. La crise bancaire américaine de 2023 a montré que même les banques **qui ne sont pas considérées comme d'importance systémique** selon les normes traditionnelles peuvent menacer la stabilité financière en cas de crise. En conséquence, **les instruments de gestion de crise doivent également être élargis, de manière proportionnée, pour de telles banques**, sans quoi il ne restera plus aux autorités, conformément au droit ordinaire, que la liquidation par voie de faillite comme mesure d'insolvabilité. La FINMA doute fortement, notamment en ce qui concerne plusieurs banques de taille moyenne, qu'une faillite puisse être menée à bien sans mettre davantage en danger la stabilité financière.