

Normes finales de Bâle III – ordonnances de la FINMA

Rapport sur les résultats de l'audition du 4 juillet au 25 octobre 2022 sur les projets de nouvelles ordonnances de la FINMA dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif finalisé de Bâle III

6 mars 2024

Table des matières

Éléments essentiels	5
1 Introduction	7
2 Prises de position reçues	7
3 Résultats de l'audit et évaluation par la FINMA	7
3.1 Ordonnance de la FINMA sur les risques de crédit des banques et des maisons de titres (OCré-FINMA).....	8
3.1.1 Crédits lombards – utilisation de l'approche globale dans les accords de compensation (art. 77 OCré-FINMA)	8
3.1.2 Décotes minimales pour marge de sécurité dans le cas de certaines opérations de financement de titres (art. 78 à 79 OCré-FINMA).....	8
3.1.3 Créances en défaut (art. 83 al. 2 OCré-FINMA)	9
3.1.4 Positions non significatives (art. 84 al. 1 OCré-FINMA)	10
3.1.5 Principe de la valeur la plus basse et valeur de nantissement initiale (art. 88 OCré-FINMA)	10
3.1.6 Principe de la valeur la plus basse : date du changement de propriétaire (art. 88 al. 1 et 3 OCré-FINMA)	11
3.1.7 Sûretés prises en compte dans les crédits hypothécaires (art. 65 al. 1 let. h OCré-FINMA).....	12
3.1.8 Références à l'autorégulation (art. 88 et 89 OCré-FINMA)	13
3.1.9 Avoirs collectifs gérés (art. 117 OCré-FINMA)	13
3.1.10 Pondération en fonction des risques pour les fonds dans l'ALT (art. 120 al. 2 OCré-FINMA)	14
3.1.11 Équivalents-crédits pour les risques de crédit de contrepartie au titre des positions dérivées internes du groupe (art. 153 OCré-FINMA).....	14
3.1.12 Adaptation pour l'asymétrie d'échéances dans le cadre de l'approche AS-CCR (annexe 1 de l'OCré-FINMA)	15

3.1.13	Description du terme « V » dans l'annexe 1 de l'OCré-FINMA	16
3.1.14	Renvoi alternatif (annexe 3 ch. 3 de l'OCré-FINMA) ..	16
3.1.15	Classe de positions « <i>retail</i> » et crédits lombards (rapport explicatif)	16
3.1.16	Instruments remplissant un critère de participation pour les banques IRB	17
3.1.17	Obligation de diligence (art. 84 OCré-FINMA en relation avec l'art. 63a OFR).....	18
3.2	Ordonnance de la FINMA sur le portefeuille de négociation et le portefeuille de la banque ainsi que les fonds propres pris en compte des banques et des maisons de titres (OPFP-FINMA)....	18
3.2.1	Sollicitation pour le contrôle annuel (art. 2 al. 2 OPFP-FINMA)	18
3.2.2	Évaluation prudente (art. 18 al. 1 et 2 OPFP-FINMA) ..	19
3.2.3	Intérêts minoritaires dans la prise en compte consolidée (art. 32 OPFP-FINMA)	19
3.2.4	Réserves prises en compte (art. 43 OPFP-FINMA) ..	20
3.3	Ordonnance de la FINMA sur le <i>leverage ratio</i> et les risques opérationnels des banques et des maisons de titres (OLRO-FINMA)	21
3.3.1	Exclusion temporaire des avoirs auprès de la banque centrale concernant le ratio de levier	21
3.3.2	Dérogation des engagements de financement des exportations au ratio de levier (art. 5 OLRO-FINMA) ..	22
3.3.3	Notion du dérivé de crédit vendu (art. 15 OLRO-FINMA, rapport explicatif).....	23
3.3.4	Opérations de financement de titres et exposition envers la contrepartie (art. 19 al. 3 OLRO-FINMA)....	23
3.3.5	Référence manquante (art. 21 OLRO-FINMA).....	24
3.3.6	Produits des dividendes de filiales (art. 24 let. d ch. 2 OLRO-FINMA) 24	
3.3.7	Catégorisation des types d'événements (art. 27 OLRO-FINMA et rapport explicatif)	26
3.3.8	Événements de perte terminés (art. 30 al. 2 du rapport explicatif)	27
3.4	Ordonnance de la FINMA sur les risques de marché des banques et des maisons de titres (OMar-FINMA)	27

3.4.1	Directive interne de la banque pour les positions structurelles en monnaies étrangères (art. 3 OMar-FINMA)	27
3.4.2	Combinaison d'approches au niveau consolidé (art. 4 OMar-FINMA).....	28
3.4.3	Définition des principaux indices d'actions (art. 23 OMar-FINMA)	29
3.4.4	Parts d'avoirs collectifs gérés dans le portefeuille de négociation (art. 54 OMar-FINMA)	29
3.4.5	Maximisation de l'IMCC(C) vs IMCC (rapport explicatif).....	31
3.4.6	<i>Profit and Loss Attribution Tests</i>	31
3.5	Ordonnance de la FINMA sur les obligations des banques et des maisons de titres en matière de publication (OPub-FINMA)	32
3.5.1	Publication selon le tableau KM1 (art. 9 al. 1 let. a OPub-FINMA)	32
3.5.2	Libération des exigences de publication (art. 11 al. 1 OPub-FINMA)	32
3.5.3	Tableau KM1 (annexe 2 de l'OPub-FINMA).....	33
3.5.4	Clarifications concernant les tableaux OV1, CMS1 et CMS2 (annexe 2 de l'OPub-FINMA)	33
3.5.5	Tableau ORA (annexe 2 de l'OPub-FINMA)	33
3.5.6	Tableau OR1 (annexe 2 de l'OPub-FINMA).....	34
3.5.7	Tableau LR2 <i>ratio de levier</i> : calcul basé sur des valeurs moyennes pour les banques d'importance systémique qui ne sont pas actives au niveau international (annexe 2).....	35
3.6	Divers	35
3.6.1	Proportionnalité : allègements pour les banques de la catégorie 3	35
3.6.2	Proportionnalité : allègements pour les banques de la catégorie 2	36
3.6.3	Circulaire FINMA 2019/1 « Répartition des risques – banques » : exposition aux dérivés	36
4	Prochaines étapes	37

Éléments essentiels

1. Du 4 juillet au 25 octobre 2022, la FINMA a mené une audition publique relative à cinq nouveaux projets d'ordonnances de la FINMA en guise de dispositions d'exécution relatives à l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) révisée du Conseil fédéral. L'OFR contraint et autorise la FINMA à se charger de cette réglementation dans le cadre de différentes délégations réglementaires essentiellement techniques.
2. Au travers des modifications de l'OFR, la Suisse transpose dans le droit national le dispositif finalisé de Bâle III dans le domaine des fonds propres et de la publication. Le Département fédéral des finances a organisé une consultation sur les modifications de l'OFR durant la même période du 4 juillet au 25 octobre 2022. Les modifications de l'OFR ont été adoptées par le Conseil fédéral le 29 novembre 2023 et entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2025.
3. Des associations de banques et de sociétés d'audit ainsi que certaines banques ont participé à l'audition publique sur les nouvelles ordonnances de la FINMA. Le projet a en principe été soutenu, mais avec de nombreuses suggestions de modifications, généralement techniques. La FINMA a analysé les suggestions et les a reprises, pour autant qu'elles aient été cohérentes. Ce fut notamment le cas des suggestions de modifications techniques.
4. Les suggestions suivantes ont notamment été concrétisées :
 - renonciation à l'introduction de décotes minimales pour marge de sécurité pour certaines opérations de financement de titres, tant qu'elles ne sont pas aussi introduites sur d'autres places financières importantes ;
 - mise en œuvre d'exigences en matière de fonds propres plus sensibles au risque pour les avoirs collectifs gérés dans le portefeuille de négociation, en référence aux projets de réglementation de l'UE et du RU ;
 - conservation de la réglementation relative aux parts minoritaires dans la prise en compte consolidée, par légère dérogation aux normes minimales de Bâle ;
 - définition de la notion de dérivé de crédit vendu en conformité avec la mise en œuvre sur d'autres places financières importantes.

5. Au plan matériel, certaines règles des projets d'ordonnance ont cependant aussi été maintenues de façon fondée, notamment :
 - aucune dérogation des engagements de financement d'exportations au ratio de levier ;
 - suppression de l'exception des exigences en matière de fonds propres pour les ajustements de valeur de dérivés et les opérations de financement de titres (CVA) dans le contexte des risques de crédit de contrepartie au titre des positions dérivées internes du groupe au niveau des maisons mères des banques d'importance systémique active au niveau international ;
 - prise en compte des produits des dividendes des filiales dans le cadre des exigences de fonds propres en regard des risques opérationnels.
6. Les cinq nouvelles ordonnances de la FINMA entreront en vigueur en même temps que l'ordonnance sur les fonds propres révisée de la Confédération le 1^{er} janvier 2025 et remplaceront les circulaires applicables dans les domaines de réglementation respectifs qui seront ainsi abrogées, à l'exception de la circulaire FINMA 2008/21 « Risques opérationnels – banques », dont les dispositions sur les exigences qualitatives ont été révisées dans un processus séparé (circulaire FINMA 2023/1 « Risques et résilience opérationnels – banques »).

1 Introduction

Du 4 juillet au 25 octobre 2022, le Département fédéral des finances (DFF) a organisé une consultation sur les adaptations de l'ordonnance du 1^{er} juin 2012 sur les fonds propres (OFR ; RS 952.03)¹. Ces adaptations portaient sur la transposition du dispositif finalisé de Bâle III dans le droit national.

Simultanément et sur le même objet, la FINMA a soumis ses cinq projets d'ordonnance qui concrétisent l'OFR à une audition.

2 Prises de position reçues

Les institutions suivantes (mentionnées par ordre alphabétique) ont participé à l'audition et ne se sont pas opposées à une publication de leur prise de position² :

- Association de Banques Privées Suisses (ABPS)
- Association de banques suisses de gestion (ABG)
- Association suisse des banquiers (ASB)
- Banque EKI Société coopérative
- Credit Suisse Group SA (Credit Suisse)
- EXPERTsuisse
- Raiffeisen Suisse (Raiffeisen)
- UBS
- Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS)

3 Résultats de l'audition et évaluation par la FINMA

Sans autre indication, les renvois se rapportent aux articles des ordonnances telles que soumises à l'audition. Les résultats de l'audition et leur appréciation par la FINMA sont présentés ci-après de façon thématique et par ordonnance. L'ordre de présentation des thèmes suit celui de la systématique des ordonnances.

¹ www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022 > DFF

² Ne sont pas mentionnés ici les participants à l'audition qui n'ont pas souhaité la publication de leur prise de position par la FINMA.

3.1 Ordonnance de la FINMA sur les risques de crédit des banques et des maisons de titres (OCré-FINMA)

3.1.1 Crédits lombards – utilisation de l'approche globale dans les accords de compensation (art. 77 OCré-FINMA)

Prises de position

Selon UBS, les opérations de prêt de valeurs mobilières profiteraient de l'effet de diversification, même s'il n'y avait pas d'autre compensation de sûretés données et reçues et quand bien même l'ensemble de compensation ne serait constitué que de crédits émis (et de sûretés reçues en échange). Ce serait par exemple aussi le cas si l'ensemble de compensation n'était constitué que de *reverse repos*. En substance, les crédits lombards ne seraient également que des opérations de prêt de valeurs mobilières qui sont régulièrement évaluées et qui sont soumises à un engagement d'effectuer des versements supplémentaires en raison de l'exigence de couverture minimale. Il devrait donc être possible de prendre en compte les effets de diversification pour les crédits lombards et de déterminer la valeur de position visée à l'art. 77 ou la méthode de calcul à l'annexe 3 chiffre 8, pour autant que les crédits lombards soient garantis par un panier de sûretés et soumis à un accord de compensation satisfaisant aux conditions visées à l'art. 76 al. 1.

UBS demande donc que l'art. 77 soit complété en conséquence, tout comme le rapport explicatif (ch. 4.2.2.4).

Appréciation

Dans les faits, les points demandés ont déjà été réglés en ce sens, puisque l'art. 2 let. a englobe la teneur de la let. b (et c) et donc aussi les opérations de crédit lombard qui relèvent de la let. b. Ces relations seront mentionnées en conséquence dans les commentaires.

Conclusion

L'art. 77 n'est pas complété comme proposé. Les commentaires correspondants seront adaptés à des fins de clarification.

3.1.2 Décotes minimales pour marge de sécurité dans le cas de certaines opérations de financement de titres (art. 78 à 79 OCré-FINMA)

Prises de position

L'ASB, CS et UBS expriment de fortes réserves quant à l'introduction de cette réglementation du Conseil de stabilité financière (CSF) relative aux opérations de financement de titres exécutées de manière non centralisée

avec des contreparties différentes des banques et des courtiers ou des négociants (c.-à-d. secteur non bancaire). Cette réglementation ne serait pas introduite sur les marchés financiers importants, du moins actuellement. Les incitations définies par la réglementation du CSF seraient par ailleurs inopportunes. Il faudrait donc renoncer dans un premier temps à introduire cette réglementation du CSF. Par précaution, le champ d'application prévu devrait toutefois être consigné dans le rapport explicatif quoi qu'il arrive. Au cas où l'introduction serait néanmoins maintenue, certaines adaptations du champ d'application de la réglementation seraient nécessaires et les sûretés devraient être reconnue, au moins partiellement.

Appréciation

Une introduction suffisamment harmonisée au niveau international est essentielle pour que cette réglementation du CSF soit efficace. Une mise en œuvre unilatérale par la Suisse n'est pas judicieuse. Actuellement, les évolutions internationales ne permettent pas une telle mise en œuvre harmonisée au niveau international et doivent donc être poursuivies. Il conviendra alors de statuer de nouveau sur la mise en œuvre. Il est impossible de consigner le champ d'application dans les commentaires par précaution, puisque ce rapport doit se référer à la réglementation finalisée.

Conclusion

Il est renoncé pour l'instant à une mise en œuvre nationale des réglementations du CSF relatives aux décotes minimales pour marge de sécurité.

3.1.3 Créances en défaut (art. 83 al. 2 OCré-FINMA)

Prises de position

L'UBCS évoque le fait que la proposition des banques régionales et cantonales, déjà présentée au sein du groupe de travail national, selon laquelle la définition des créances en défaut devrait correspondre à celle de la présentation des comptes, n'a pas été mise en œuvre de façon appropriée. Cette exigence serait certes intégrée et mise en œuvre à l'art. 83 al. 1, mais l'al. 2 introduirait explicitement des différences dont les banques cantonales estiment qu'elles n'ont pas lieu d'être. La différence réside dans le fait que les différentes créances sur une seule contrepartie ne sont pas toutes pareillement menacées et ne doivent pas toutes être considérées comme en défaut. Alors que l'hypothèque dans un crédit hypothécaire et un crédit en blanc d'un client entreprise pourrait par exemple être considérée comme non compromise dans la perspective de l'ordonnance de la FINMA du 31 octobre 2019 sur les comptes (OEPC-FINMA ; RS 952.024.1) parce qu'il y a des recettes locatives et que le produit de la vente excéderait la dette hypothécaire, il y aurait des doutes concernant le crédit en compte courant, parce qu'une correction de valeur du crédit est nécessaire lorsque le débiteur connaît des difficultés financières et qu'il serait dès lors considéré comme une

créance compromise. L'UBCS demande donc l'abrogation complète de l'art. 83 al. 2.

Appréciation

L'abrogation de l'art. 83 al. 2 n'est pas compatible avec la norme de Bâle. Ici comme dans d'autres points du droit de la surveillance, une distinction fondée entre la perspective comptable et prudentielle est nécessaire. Il est toutefois judicieux de mieux coordonner la formulation de l'al. 2 avec la norme de Bâle.

Conclusion

La radiation demandée et la dérogation au dispositif finalisé de Bâle III ne sont pas reprises. La formulation de l'art. 83 al. 2 sera toutefois alignée sur la norme de Bâle.

3.1.4 Positions non significatives (art. 84 al. 1 OCré-FINMA)

Prises de position

EXPERTsuisse propose d'intégrer à l'art. 84 al. 1 la nécessité d'élaborer un concept spécifique à l'établissement, ce qui permettrait de réduire le risque d'une pratique au cas par cas.

Appréciation

L'amendement proposé est conforme aux commentaires correspondants ; l'art. 84 al. 1 sera précisé en conséquence.

Conclusion

La proposition de modification est reprise par analogie.

3.1.5 Principe de la valeur la plus basse et valeur de nantissement initiale (art. 88 OCré-FINMA)

Prises de position

Selon l'ASB, Raiffeisen, UBS et l'ABG, la période de deux ans actuellement appliquée au principe de la valeur la plus basse doit être maintenue. Pour des questions de cohérence, cette période devrait également s'appliquer au concept de la valeur de nantissement initiale.

Appréciation

Cette période est fixée par l'OFR.

Conclusion

L'OCré-FINMA s'appuie sur l'OFR concernant ce point.

3.1.6 Principe de la valeur la plus basse : date du changement de propriétaire (art. 88 al. 1 et 3 OCré-FINMA)

Prises de position

EXPERTsuisse évoque le fait qu'une augmentation de la valeur de nantissement n'est autorisée que si le changement de propriétaire a eu lieu il y a plus de sept ans. Cela soulèverait des problèmes lors de l'acquisition d'immeubles anciens qui font l'objet d'une rénovation et d'une modernisation complètes dans les sept ans suivant le financement. Bien que ces interventions soient clairement valorisantes, une augmentation de la valeur de nantissement et du montant du crédit nécessaire ne serait pas autorisée durant le délai de sept ans à compter du changement de propriétaire encore en cours. Ceci serait également en contradiction avec l'art. 72b al. 2 OFR. Il convient par conséquent de renoncer à l'aspect supplémentaire du changement de propriétaire.

Appréciation

La problématique décrite a déjà été explicitement abordée dans les commentaires relatifs à l'art. 72b al. 1 et 2 OFR : on exige que la valeur de nantissement à la date d'octroi du crédit soit maintenue pendant sept ans et que ses augmentations ne soient en principe autorisées que si les changements apportés au gage immobilier augmentent clairement la valeur.

Dans le contexte des immeubles de rendement, une évaluation sur la base des flux de trésorerie actualisés (méthode DCF) est réalisée à la date d'octroi du crédit, les rénovations prévues au cours des prochaines années étant déjà prises en compte. L'actualisation intervient à la date d'octroi du crédit, mais ne tient pas compte de la plus-value effective à la date consécutive à la rénovation. Les flux de trésorerie ne tiennent pas non plus compte du fait que les loyers futurs seront alors généralement révisés à la hausse. Dans le cas d'une rénovation, l'évaluation à la date d'octroi du crédit est donc inférieure à l'évaluation après la rénovation, ce qui n'est globalement pas adéquat. Pour résoudre ce problème, l'effet créateur de valeur suite à des rénovations peut être considéré comme un investissement clairement générateur de plus-values à l'issue de la rénovation.

Il en va de même dans le cas des immeubles à usage propre. Dans le cas le plus simple, les coûts d'investissement peuvent être considérés comme la plus-value effective et la valeur de nantissement peut également être augmentée durant cette période de sept ans.

La thématique fondamentale est avantageusement réglée directement au niveau de l'OFr en tenant compte du principe de la valeur la plus basse. Ainsi, il est également possible de renoncer aux al. 1 et 3 de l'art. 88 OCré-FINMA et le risque d'éventuelles contradictions est en outre réduit.

Conclusion

La problématique évoquée est résolue au niveau de l'OFr grâce aux précisions de l'art. 72b OFr et aux commentaires correspondants.

3.1.7 Sûretés prises en compte dans les crédits hypothécaires (art. 65 al. 1 let. h OCré-FINMA)

Prises de position

Dans le cas des crédits hypothécaires, l'ASB, l'ABG, l'UBCS et UBS estiment que l'éventail des sûretés visant à atténuer le risque que les banques peuvent prendre en compte afin de réduire les exigences en matière de fonds propres auxquelles elles doivent satisfaire pour des crédits hypothécaires doit être complété par des fonds ou des valeurs mobilières (art. 65 al. 1 let. h). Selon l'UBCS, les restrictions selon lesquelles il doit s'agir d'une fondation de prévoyance interne à la banque et que les autres institutions de prévoyance doivent détenir de telles liquidités auprès de la banque prêteuse sous forme de placements doivent en outre être levées. Pour finir, les polices d'assurance vie doivent également être reconnues comme sûretés, ce que demandent également l'ABG et UBS. En résumé, les prises de positions plaident ainsi en faveur du maintien des sûretés actuellement prises en compte.

Appréciation

Les discussions au sein du groupe de travail national ont montré que les banques ne poursuivent pas aujourd'hui une approche cohérente quant aux sûretés qu'elles prennent en compte sous forme de fortunes de prévoyance dans les crédits hypothécaires afin de réduire leurs exigences en matière de fonds propres et au contexte des institutions de prévoyance dans lequel elles le font. Il en va de même de la manière dont ces sûretés sont prises en compte lors du calcul des exigences en matière de fonds propres applicables aux banques de manière à les réduire. La quantité des sûretés prises en compte est clairement définie dans le dispositif finalisé de Bâle III et toutes les sûretés qui peuvent actuellement être prises en compte ne satisfont pas aux conditions correspondantes.

Usant de leur marge de manœuvre en matière de *compliance*, les autorités ont décidé d'élargir la possibilité de prendre en compte des sûretés sous la forme de fortunes de prévoyance dans le contexte des financements de logements en propriété à usage propre par rapport à ce que prévoit la norme de Bâle. Des décotes pour marge de sécurité ont été définies sur la base de

la norme de Bâle, pour autant qu'il s'agisse de sûretés exposées notamment à des risques de fluctuation.

Conclusion

L'éventail des sûretés financières pouvant être utilisées dans les crédits hypothécaires pour des logements en propriété à usage propre afin de réduire les exigences en matière de fonds propres de la banque est élargi dans le sens des prises de position au-delà des sûretés pouvant être prises en compte selon la norme de Bâle.

3.1.8 Références à l'autorégulation (art. 88 et 89 OCré-FINMA)

Prises de position

L'ASB, CS, UBS et Raiffeisen demandent de ne pas assortir les références à l'autorégulation de l'ASB figurant dans l'OCré-FINMA d'une date statique. À chaque remaniement d'une autorégulation, une telle référence statique nécessiterait d'adapter également l'OCré-FINMA correspondante. Il convient par conséquent de renoncer à une référence statique (avec « dateur ») aux art. 88 et 89 et de renvoyer à la place aux « directives respectivement approuvées par la FINMA ».

Appréciation

Il faut notamment renoncer à un ancrage dynamique parce que le thème est important au plan matériel, qu'il a déjà été délégué à la FINMA par le Conseil fédéral et qu'une nouvelle sous-délégation à l'autorégulation permet d'atteindre une association statique au moins au niveau de l'ordonnance de la FINMA.

Conclusion

La référence statique à certaines versions précises de l'autorégulation de l'ASB avec la citation concrète d'une date est maintenue.

3.1.9 Avoirs collectifs gérés (art. 117 OCré-FINMA)

Prises de position

Selon CS, le champ d'application serait limité aux positions du portefeuille de la banque dans ce contexte. L'art. 117 devrait être complété à des fins de clarification.

Appréciation

La remarque relative au champ d'application est correcte. La restriction au portefeuille de la banque ressort déjà de l'art. 49 al. 1 let. a OFR, de sorte qu'une précision n'est pas obligatoire. La définition de telles parts devrait cependant être formulée de préférence au niveau de l'OFR, pour que cette notion soit également définie pour le portefeuille de négociation.

Conclusion

La précision a été effectuée à l'art. 4 al. 1 let. h OFR. Aucune adaptation au niveau de l'OCré-FINMA n'est donc requise.

3.1.10 Pondération en fonction des risques pour les fonds dans l'ALT (art. 120 al. 2 OCré-FINMA)

Prises de position

CS et UBS demandent de reformuler l'al. 2 dans le sens que les fonds propres minimaux pour le risque de CVA soient calculés sur la base des équivalents-crédits pour les risques de contrepartie, avec une multiplication consécutive par le facteur 1,5.

Conclusion

La formulation sera adaptée dans le sens des prises de position.

3.1.11 Équivalents-crédits pour les risques de crédit de contrepartie au titre des positions dérivées internes du groupe (art. 153 OCré-FINMA)

Prises de position

L'ASB, CS et UBS demandent le maintien du régime actuel dans lequel les équivalents-crédits pour les risques de crédit de contrepartie au titre des positions dérivées internes du groupe n'ont pas besoin d'être couverts par des fonds propres. Ces positions seraient importantes et les établissements concernés doivent assurer la continuité contractuelle, c.-à-d. être en mesure de satisfaire aux engagements et activités de gestion des risques pour ces positions convenues dans le cadre des transactions actuelles. L'exception devrait également être maintenue dans la perspective de l'égalité des conditions concurrentielles, notamment en comparaison avec l'UE. L'UE ne connaîtrait pas d'obligation de couverture des positions considérées comme des transactions intragroupe dans le sens de l'art. 3 du règlement européen sur

les infrastructures de marché³ ou, pour autant que la contrepartie soit domiciliée dans un pays tiers, lorsque les réglementations du pays tiers sont jugées équivalentes.

Appréciation

L'exception actuelle fut introduite il y a une dizaine d'années sur demande de la branche et notamment des banques d'importance systémique actives au niveau international. La FINMA estime cependant qu'il n'est plus judicieux de maintenir cette exception. La matérialité des positions exclues se traduit notamment par un affaiblissement de la dotation en capital axée sur les exigences en matière de fonds propres de l'établissement individuel suisse (maison mère) des banques d'importance systémique actives au niveau international. L'argument de la concurrence doit donc être relativisé, d'autant que les filiales de banques suisses domiciliées dans l'UE ou au RU peuvent continuer à profiter de l'exception qui s'y applique, sous réserve d'une reconnaissance d'équivalence de la réglementation suisse des marchés financiers. D'un point de vue concurrentiel, les ratios de fonds propres au niveau du groupe sont en outre déterminants et ici les positions intra-groupe disparaissent en raison des règles de consolidation. Les prescriptions particulières en matière de fonds propres de la réglementation suisse *too big to fail* s'appliquent à l'établissement individuel suisse et l'accent n'est donc pas mis sur les aspects concurrentiels. Dans une perspective globale, ce sont donc les aspects prudeniels qui prévalent pour la FINMA. Ceux-ci plaident en faveur d'une abrogation de cette exception actuelle concernant l'établissement individuel des banques d'importance systémique actives au niveau international. Pour ce qui est des autres établissements, il n'existe actuellement pas de motifs contraignants pour modifier cette exception découlant de la réglementation de l'UE.

Conclusion

L'abrogation de l'exonération de fonds propres pour les positions dérivées internes du groupe est maintenue au niveau de l'établissement individuel des banques d'importance systémique actives au niveau international. Pour le reste, cette exonération est maintenue.

3.1.12 Adaptation pour l'asymétrie d'échéances dans le cadre de l'approche AS-CCR (annexe 1 de l'OCré-FINMA)

Prises de position

Selon CS et UBS, il manquerait dans l'annexe 1 ch. 6 un renvoi croisé aux adaptations requises pour les asymétries d'échéances dans le cadre de

³ Règlement (UE) N° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux, JO L 201 du 27.7.2012, p. 16 s.

l'AS-CCR, qui sont réglées à l'art. 42 et dans l'annexe 3 ch. 1. Ils demandent que cette lacune soit comblée par un amendement correspondant.

Conclusion

L'annexe 1 ch. 6 sera adaptée dans le sens de la prise de position.

3.1.13 Description du terme « V » dans l'annexe 1 de l'OCré-FINMA

Prises de position

Selon UBS, la description du terme « V » doit être uniformisée pour la valeur de marché nette actuelle de tous les contrats dérivés de l'ensemble de compensation dans toutes les ordonnances de la FINMA.

Conclusion

La terminologie sera uniformisée dans le sens de la prise de position.

3.1.14 Renvoi alternatif (annexe 3 ch. 3 de l'OCré-FINMA)

Prises de position

Selon UBS, l'annexe 3 ch. 3 devrait renvoyer directement à l'art. 42 plutôt que de se référer à l'art. 54 al. 2, qui renvoie à son tour à l'art. 42.

Conclusion

L'annexe 3 sera adaptée dans le sens de la prise de position.

3.1.15 Classe de positions « retail » et crédits lombards (rapport explicatif)

Prises de position

L'ASB, CS et UBS considèrent que le fait de prendre en compte exclusivement la taille des crédits lombards n'est pas conforme au risque. Aussi, la FINMA ne doit-elle pas attribuer les « très gros » crédits lombards à la classe de positions « entreprises » uniquement sur la base de ce seul critère, comme l'explique le rapport explicatif à propos de l'art. 102 al. 4. La concentration des couvertures définie de manière appropriée doit être prise en compte en guise de critère supplémentaire. Les positions des crédits lombards très importantes avec une couverture diversifiée suivraient les mêmes processus de souscription et de contrôle que les crédits lombards *retail* standards et devraient donc rester dans la classe de positions « *retail* ». Aussi, le rapport explicatif doit-il préciser : « La FINMA peut juger ap-

proprié de ne pas attribuer les très gros crédits lombards avec une concentration des couvertures à la classe de positions « *retail* », mais plutôt à la classe de positions « entreprises ». »

Appréciation

Depuis l'introduction de l'approche IRB en 2007, la taille des plus gros crédits lombards a considérablement augmenté. Dans le cas des crédits de plusieurs dizaines de millions voire de centaines de millions, on ne peut plus nécessairement parler de « *retail* ». Mais la question des concentrations des couvertures devrait également être prise en compte lors de l'appréciation de la taille. Il semble donc approprié de compléter les commentaires en ce sens.

Conclusion

Les commentaires évoqueront le traitement des gros crédits lombards avec une concentration des couvertures.

3.1.16 Instruments remplissant un critère de participation pour les banques IRB

Prises de position

L'ASB et CS plaident en faveur de l'exercice de la possibilité nationale d'option visée au ch. 90.3 de la norme de Bâle pour la couverture par fonds propres des instruments remplissant un critère de participation. À défaut, les banques IRB seraient transitoirement toujours soumises pour ces instruments à des exigences en matière de fonds propres supérieures à celles de banques qui appliquent l'approche standard pour les risques de crédit.

Appréciation

Les pondérations-risque de l'approche standard augmentent pour ces instruments pendant la phase de transition et se situent finalement à l'issue de cette phase sous les pondérations-risque qui sont actuellement appliquées par les banques IRB suisses. La norme de Bâle permet de prescrire l'application directe des pondérations-risque finales de l'approche standard pour les banques IRB au lieu d'une phase de transition. En raison d'une matérialité limitée de ces instruments et comme les banques IRB préfèrent renoncer à la phase de transition, il est renoncé à celle-ci conformément à la demande.

Conclusion

La possibilité nationale d'option est exercée.

3.1.17 Obligation de diligence (art. 84 OCré-FINMA en relation avec l'art. 63a OFR)

Prises de position

Selon EXPERTsuisse, il serait avantageux de déterminer à quelle fréquence un examen de diligence au sens de l'art. 63a al. 1 OFR doit être réalisé. Les résultats de l'examen de diligence doivent en outre être documentés en interne. La demande⁴ se réfère au OFR et est adressée au Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI).

Appréciation

Les précisions sont utiles. En concertation avec le SFI et compte tenu de la grande proximité matérielle avec l'art. 84 OCré-FINMA, les précisions sont intégrées dans les commentaires de la FINMA relatifs à l'art. 84 OCré-FINMA.

Conclusion

Les commentaires sont adaptés.

3.2 Ordonnance de la FINMA sur le portefeuille de négociation et le portefeuille de la banque ainsi que les fonds propres pris en compte des banques et des maisons de titres (OPFP-FINMA)

3.2.1 Sollicitation pour le contrôle annuel (art. 2 al. 2 OPFP-FINMA)

Prises de position

EXPERTsuisse constate que les sociétés d'audit externes ne peuvent être sollicitées pour le contrôle annuel que par les banques des catégories 4 et 5, pour autant que l'établissement soit autorisé à appliquer l'approche *de minimis* modifiée. La société d'audit externe devrait avoir la possibilité d'effectuer ces contrôles également dans d'autres établissements que ceux qui ont été définis, lorsque cela se révèle nécessaire dans la perspective des risques ou si ce contrôle annuel peut être réalisé plus efficacement dans le cadre de l'audit prudentiel de base. D'éventuels doublons pourraient ainsi être évités.

Une modification correspondante de l'art. 2 al. 2 est donc proposée.

⁴ La demande d'EXPERTsuisse est consultable sur www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022 > DFF.

Conclusion

La proposition de modification est reprise dans le sens de la prise de position.

3.2.2 Évaluation prudente (art. 18 al. 1 et 2 OPFP-FINMA)

Prises de position

EXPERTsuisse conseille de coordonner les dispositions relatives à la fixation du prix à l'art. 18 al. 1 et 2 avec les dispositions dans le cadre de la présentation des comptes au sens de l'art. 10 OEPC-FINMA, pour que les écarts de prix puissent être évités.

Appréciation

Il serait souhaitable d'éviter ces écarts de prix. La détermination prudentielle des prix sous l'angle d'une évaluation prudente n'est cependant pas toujours conciliable avec le point de vue comptable de l'évaluation à la juste valeur. La perspective prudentielle est déterminante dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif finalisé de Bâle III. La possibilité d'un alignement du point de vue comptable sur le point de vue prudentiel pourra être examiné ultérieurement dans le cadre d'une révision des prescriptions comptables suisses requise à cet effet. Un alignement sera impossible dans le cas des prescriptions comptables internationales sur lesquelles la FINMA n'a aucune influence.

Conclusion

Aucune adaptation n'est effectuée.

3.2.3 Intérêts minoritaires dans la prise en compte consolidée (art. 32 OPFP-FINMA)

Prises de position

L'ASB et CS demandent d'adapter le texte de l'art. 32 de manière à ne plus renvoyer aux exigences de fonds propres minimaux, mais aux exigences globales en matière de fonds propres d'une banque. Les exigences *too big to fail going concern* devraient être prises en compte pour une banque d'importance systémique.

Appréciation

La mise en œuvre suisse en vue de la prise en compte des parts minoritaires s'écarte de la norme de Bâle, comme le remarque le rapport d'audit⁵

⁵ https://www.bis.org/bcbs/implementation/l2_ch.pdf, cf. pages 11, 12 et 20.

de juin 2013 du Comité de Bâle sur la mise en œuvre suisse de Bâle III dans le domaine des fonds propres. Ainsi que l'a montré une analyse effectuée à la suite de l'audition, cet écart est toutefois immatériel en pratique. Souvent les participations minoritaires sont si petites que les établissements ne se donnent même pas la peine de les prendre en compte. La divergence de la mise en œuvre suisse constitue en outre une décision consciente résultant de considérations conceptuelles. Il semble donc globalement judicieux à l'heure actuelle de continuer à ne pas procéder à une mise en œuvre cohérente de la norme de Bâle pour ce qui est du volume de la prise en compte des parts minoritaires.

Les art. 31 et 32 ont été ponctuellement remaniés à la suite des autres travaux portant sur le thème des parts minoritaires afin de refléter correctement la norme de Bâle, avec l'exception mentionnée de l'étendue quantitative pour la prise en compte des parts minoritaires.

Conclusion

Les limites quantitatives actuelles pour la prise en compte des parts minoritaires sont conservées dans le sens de la prise de position. Certains aspects relatifs aux parts minoritaires le long de la norme de Bâle ainsi que des exigences particulières envers les banques d'importance systémique sont précisés.

3.2.4 Réserves prises en compte (art. 43 OPFP-FINMA)

Prises de position

CS évoque le fait que la notion de « dettes fiscales latentes » (DTL) a été nouvellement introduite dans l'OPFP-FINMA, alors que le Cm 99 de la circulaire FINMA 2013/1 « Fonds propres pris en compte – banques » évoquerait seulement des « impôts latents ». Des « créances fiscales latentes » (DTA) devraient être déduites à la place des « dettes fiscales latentes ». La notion spécifique de « dettes fiscales latentes » devrait être remplacée en conséquence par celle d'« impôts latents » à l'art. 43 al. 2.

Appréciation

La formulation actuelle repose sur l'hypothèse que la banque établit son bilan selon la norme Swiss GAAP. Or, CS et quelques autres banques établissent leur bilan selon la norme US GAAP. Cette situation doit également être prise en compte.

Conclusion

L'art. 43 al. 2 est complété.

3.3 Ordonnance de la FINMA sur le *leverage ratio* et les risques opérationnels des banques et des maisons de titres (OLRO-FINMA)

3.3.1 Exclusion temporaire des avoirs auprès de la banque centrale concernant le ratio de levier

Prises de position

L'ASB, CS et l'ABG demandent que les avoirs auprès de banques centrales soient exclus du ratio de levier. La situation actuelle montrerait à quel point la planification fiable du capital est perturbée pour des raisons parfaitement compréhensibles. Les banques qui offrent la possibilité à leur clientèle sur des marchés turbulents de placer leurs avoirs de façon sûre et liquide et pendant une durée déterminée dans son bilan et qui mettent ces avoirs à court terme en sûreté auprès de banques centrales seraient sanctionnées sous la forme d'un engagement total plus élevé. Une mesure intrinsèquement destinée à réduire les risques deviendrait ainsi un problème réglementaire. Dans une perspective générale de politique réglementaire, les incitations contradictoires entre la réglementation des fonds propres (ratio de levier) et la réglementation des liquidités (ratio de liquidités à court terme, LCR) seraient par ailleurs contestable, les avoirs auprès des banques centrales étant « sanctionnés » dans un cas et « encouragés » dans l'autre. L'ASB va donc se saisir de nouveau de ce thème avec les autorités (SFI, Banque nationale suisse, FINMA) dans un processus séparé. L'ABG exige que les autorités interviennent sur ce sujet, CS demande à la FINMA de s'engager au sein du Comité de Bâle en faveur de l'exclusion des avoirs auprès des banques centrales.

Appréciation

Cette thématique a fait l'objet de discussions approfondies avec la branche. Le respect du ratio de levier ne pose aucun problème à la plupart des établissements. Au cas où un problème surviendrait dans des cas particuliers et dans des périodes de turbulences sur les marchés, la FINMA a la possibilité de décider des réglementations spéciales adéquates en vue d'un allègement, afin d'atténuer le problème.

Conclusion

La FINMA prend de nouveau connaissance de la requête de la branche et se tient à la disposition de ses autorités pour de plus amples échanges.

3.3.2 Dérogation des engagements de financement des exportations au ratio de levier (art. 5 OLRO-FINMA)

Prises de position

L'ASB, CS et UBS plaident en faveur d'une dérogation des engagements de financement des exportations au ratio de levier en référence à une dérogation actuelle de l'UE, pour que les banques et l'économie exportatrice suisse ne soient pas désavantagées. À cet effet, les crédits de financement des exportations doivent être exclus de la base de calcul du ratio de levier à hauteur de la garantie donnée par un garant auquel s'applique une pondération en fonction des risques de 0 % pour les risques de crédit dans l'approche standard. Selon une enquête quantitative des autorités, on peut considérer qu'il ne s'agit pas là d'un écart matériel par rapport aux normes du CBCB.

Appréciation

Le désavantage évoqué existe depuis longtemps, sans que des conséquences matérielles correspondantes n'aient été identifiées. Le ratio de levier est délibérément conçu de manière à ne pas être sensible au risque et couvre ainsi sans exception et indépendamment de la pondération en fonction des risques toutes les positions du bilan et du hors bilan. Par conséquent, le RU ne prévoit pas non plus de dérogation des engagements de financement d'exportations au ratio de levier dans son projet de mise en œuvre. Si l'on prévoyait une telle dérogation, il faudrait logiquement accorder d'autres dérogations, car de nombreuses autres positions présentent une pondération en fonction des risques de 0 %.

La matérialité des engagements de financement des exportations est en effet faible. Par ailleurs, les banques suisses qui pratiquent des opérations de crédit respectent sans aucun problème les exigences en matière de ratio de levier. Il n'y a pas non plus d'obligation réglementaire de satisfaire aux exigences en matière de ratio de levier au niveau du crédit individuel. Les banques suisses disposent donc d'une marge de manœuvre suffisante pour proposer aux PME suisses des conditions appropriées lors du financement de opérations de crédit à l'exportation, même en l'absence de la dérogation des engagements de financement des exportations au ratio de levier pratiquée dans l'UE. Il n'y a pas non plus de raison de craindre que les banques étrangères bénéficient d'un avantage matériel dans leur activité avec des PME suisses – selon la prise de position, les PME suisses dépendraient notamment très largement des banques locales pour le financement de leurs exportations, car peu de banques internationales proposeraient des crédits à l'exportation en Suisse.

Conclusion

L'inclusion des engagements de financement des exportations dans le ratio de levier est maintenue.

3.3.3 Notion du dérivé de crédit vendu (art. 15 OLRO-FINMA, rapport explicatif)

Prises de position

L'ASB, CS et UBS accueillent favorablement les adaptations des notions de « dérivé de crédit » et de « dérivé de crédit vendu ».

Afin d'éviter tout malentendu, l'ASB, CS et UBS estiment que le rapport explicatif doit être amendé au chapitre 4.4.3 de manière à préciser la notion de dérivé de crédit vendu. En particulier aux fins de l'art. 15, seuls les dérivés de crédit par le biais desquels la banque accorde une protection de crédit doivent s'entendre comme des dérivés de crédit vendus. Parallèlement aux *credit default swaps* et aux *total return swaps*, cela engloberait aussi les options qui contraignent la banque à accorder une protection de crédit dans les conditions définies dans le contrat d'option.

Appréciation

La clarification souhaitée est avantageusement opérée dans le cadre de l'OLRO-FINMA. À cet effet, la notion de « dérivé de crédit » sera adaptée à l'art. 2 let. d.

Conclusion

La clarification souhaitée est effectuée grâce à une adaptation de l'art. 2 let. d.

3.3.4 Opérations de financement de titres et exposition envers la contrepartie (art. 19 al. 3 OLRO-FINMA)

Prises de position

L'ASB, CS et UBS demandent que l'exposition envers la contrepartie puisse être exclu du calcul de l'engagement total, lorsque les trois conditions énoncées à l'art. 19 al. 3 sont remplies. Cette règle devrait s'appliquer, qu'une compensation contractuelle au sens de l'art. 76 OCré-FINMA soit autorisée ou non, lorsque l'ensemble de compensation n'est constitué que de transactions qui débouchent sur une créance monétaire. Dans les deux cas, le résultat serait en effet identique lorsque l'ensemble de compensation n'est constitué que de transactions qui représentent une créance monétaire au niveau de la transaction individuelle.

Conclusion

L'article sera adapté dans le sens de la prise de position.

3.3.5 Référence manquante (art. 21 OLRO-FINMA)

Prises de position

Selon UBS, la référence manquante à l'art. 19 devrait être complétée à l'art. 21 al. 5 (en conformité avec le ch. 4.4.4 « Opérations de financement de titres » des commentaires).

Conclusion

La référence manquante est insérée.

3.3.6 Produits des dividendes de filiales (art. 24 let. d ch. 2 OLRO-FINMA)

Prises de position

L'ASB, CS et UBS estiment que les dividendes intragroupe au niveau de la maison mère ne doivent pas être pas soumis à la couverture par fonds propres pour les risques opérationnels. La réglementation actuelle de l'approche standard consistant à ne pas tenir compte des dividendes des participations à consolider doit plutôt être conservée. L'exception correspondante serait conforme à la norme de Bâle, qui ne prévoit que la prise en compte des dividendes des participations qui ne doivent pas être consolidées.

La prise en compte de tels dividendes très matériels dans l'indicateur d'activité augmenterait considérablement les actifs à risque et donc les fonds propres nécessaires pour les risques opérationnels au niveau de la maison mère. Les explications correspondantes dans le rapport explicatif relatif à l'OFR (« diminution disproportionnée des fonds propres minimaux au niveau d'un établissement individuel » pour les grandes banques, p. 81) ne seraient pas convaincantes à la lumière de l'argumentation suivante.

- En raison de l'externalisation des fonctions d'importance systémique dans des filiales séparées, la situation des banques suisses d'importance systémique actives au niveau international (*globally systemically important banks* ; G-SIB) ne serait pas comparable au plan international et justifierait donc une solution suisse spécifique en conformité avec la norme de Bâle.
- Du fait des approches nationales différentes visant à protéger les fonctions d'importance systémique, on ne pourrait pas s'attendre à ce que cette thématique jouisse de la même priorité au niveau international ou soit réglée de façon homogène à l'échelle internationale. La structure de groupe spécifique générerait des coûts du capital au niveau de la maison mère en raison de la prise en compte des produits des dividendes des participations à consolider. Ceci agirait comme un « impôt » supplémentaire sur le rapatriement des bénéfices du groupe à la société mère

et se traduirait ainsi par un emploi des capitaux moins efficace au sein du groupe, ce qui n'est pas dans l'esprit des banques, de leurs actionnaires et du régulateur.

- Au plan conceptuel, la prise en compte des produits des dividendes des filiales déboucherait sur des prises en compte doubles dans les exigences de fonds propres en regard des risques opérationnels. La prise en compte du paiement des dividendes de la filiale dans la société mère entraînerait en outre une couverture par fonds propres supplémentaire au niveau de la société mère dans ses exigences de fonds propres en regard des risques opérationnels.
- L'indicateur d'activité serait un critère d'approximation pour les risques opérationnels de la banque. Par manque de complexité du processus de tels dividendes, les dividendes intragroupe n'exerceraient pas d'influence importante sur le risque opérationnel des parties impliquées. La prise en compte des dividendes au niveau de la société mère qui les perçoit comme indicateur pour les risques opérationnels ne serait donc pas conforme au risque ni aux principes de base de la couverture par fonds propres au sens de la loi sur les banques (caractère déterminant).
- Il faut également tenir compte du fait que la société mère constitue dans la pratique actuelle un véhicule *pass-through* pour les paiements de dividendes intragroupe, car les dividendes perçus seraient transmis à la société mère ultime. Dans tous les cas, la compensation des dividendes reçus et versés doit être possible. Compte tenu du décalage temporel entre la perception et le versement des dividendes, le calcul des fonds propres serait toutefois compliqué.

Appréciation

En comparaison des règles en vigueur dans d'autres juridictions qui n'autorisent pas la solution de la maison mère, la réglementation suisse présente des avantages mais aussi des inconvénients. Dans une perspective globale, il convient de préciser que la réglementation née de l'introduction du dispositif *too big to fail* pour les grandes banques prévoyait de pondérer systématiquement les participations dans les filiales en fonction du risque, au lieu de les déduire entièrement des fonds propres de base durs comme par le passé. Cela constituait déjà un allègement significatif pour les exigences en matière de fonds propres au niveau des maisons mères (art. 32 let. j OFR).

Des exigences en matière de fonds propres au niveau de la maison mère résultent des paiements de dividendes. Ces derniers n'engendrent cependant pas d'exigences en matière de fonds propres pour les risques opérationnels au niveau de la filiale. Au plan conceptuel, il n'y a donc pas de double comptage de flux de paiements identiques.

Les exigences en matière de fonds propres pour les risques opérationnels au niveau de l'établissement individuel des grandes banques résultant de la

mise en œuvre du dispositif finalisé de Bâle III sont appropriées. Les exigences en matière de fonds propres pour les risques opérationnels des grandes banques suisses sont relativement élevées, principalement à cause des pertes survenues dans le domaine des risques opérationnels. Les données de l'étude d'impact quantitative (*quantitative impact study*, QIS) réalisée en amont de l'audition montrent cependant que les exigences en matière de fonds propres pour les risques opérationnels au niveau de l'établissement individuel – même en tenant compte des dividendes intragroupe – peuvent être abaissées sensiblement sous le niveau actuel, si la banque parvient à réduire l'ampleur de ces événements de perte à l'avenir.

L'indicateur d'activité défini selon le dispositif finalisé de Bâle III doit s'entendre comme un critère d'approximation pour les risques opérationnels de l'activité, cf. ch. 25.1(1) OPE de la norme de Bâle. Les différentes composantes de l'indicateur d'activité ne visent pas la saisie des risques des processus spécifiquement sous-jacents aux composantes. La saisie des dividendes n'a donc pas pour but d'enregistrer les risques qui accompagnent le processus opérationnel de la distribution des dividendes. La structure des grandes banques se traduit cependant dans les faits par des risques supplémentaires au niveau de l'établissement individuel. La couverture de ces risques avec des fonds propres est judicieuse selon l'art. 4 de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques (LB ; RS 952.0) et le Cm 99 de la circulaire FINMA 2017/1 « Gouvernance d'entreprise – banques ». Ainsi, il existe par exemple le risque d'une correction de valeur de la participation de l'établissement individuel dans une filiale lorsque cette dernière subit une lourde perte en raison de risques opérationnels.

Conclusion

La prise en compte des dividendes intragroupe dans le calcul des exigences en matière de fonds propres pour les risques opérationnels est maintenue.

3.3.7 Catégorisation des types d'événements (art. 27 OLRO-FINMA et rapport explicatif)

Prises de position

Selon l'ASB, UBS, l'UBCS et Raiffeisen, l'événement « Sécurité informatique, cyberattaques » dans la nouvelle annexe 2 (sous-catégorie niveau 2) est attribué tant à la catégorie d'événement de perte (niveau 1) « Fraude interne » qu'à la « Fraude externe ». Ils demandent l'affectation définitive de la sous-catégorie « Cyberattaques » à la « Fraude externe » ou le remplacement de « Cyberattaques » par « Pirate interne » dans la sous-catégorie 2. Le rapport explicatif devrait en outre être complété comme suit dans le chapitre 4.5.4 : « La problématique de l'accès aux données qui résulte de la non-disponibilité de la technologie d'information et de communication relève également de la sous-catégorie « Disponibilité de la technologie de l'information et de la communication ». »

Conclusion

Les précisions demandées seront mises en œuvre.

3.3.8 Événements de perte terminés (art. 30 al. 2 du rapport explicatif)

Prises de position

UBS estime que la période de trois ans au sens de l'art. 30 al. 2 devrait s'appliquer plus tôt dans des circonstances particulières. De telles circonstances peuvent par exemple survenir lorsqu'un événement de perte débouche sur plusieurs litiges et qu'à partir d'une certaine date, seul un très petit nombre de litiges ne sont pas encore réglés. Dans de tels cas, l'absence de possibilité d'une exclusion en raison d'une appréciation individuelle de ces litiges encore en suspens pourrait inciter les banques à poursuivre une stratégie juridique sous-optimale pour des raisons techniques ou analytiques. UBS demande d'amender le chapitre 4.5.5.1 du rapport explicatif en conséquence.

Appréciation

La possibilité d'une appréciation individuelle doit être offerte dans des cas particuliers. Cette appréciation individuelle ne doit cependant pas être définie dans le cadre d'un principe, car ce serait en contradiction avec le caractère exceptionnel du cas particulier.

La deuxième phrase de l'art. 30 al. 2 retient le principe permettant de déterminer quand un raccourcissement de ce délai est possible sur la base de la preuve devant être présenté par la banque au sens de l'al. 3.

Conclusion

Les commentaires ne seront pas adaptés.

3.4 Ordonnance de la FINMA sur les risques de marché des banques et des maisons de titres (OMar-FINMA)

3.4.1 Directive interne de la banque pour les positions structurelles en monnaies étrangères (art. 3 OMar-FINMA)

Prises de position

CS propose d'intégrer dans l'ordonnance suisse certains concepts importants qui sont présentés dans les ordonnances de l'ABE concernant le traitement des positions structurelles en monnaies étrangères. Si cet aspect n'était pas pris en compte, certains établissements pourraient être incités à

ne pas couvrir leurs ratios de fonds propres afin d'éviter les exigences accrues en matière de fonds propres qui résultent des opérations de couverture. Ce serait en contradiction avec l'esprit fondamental des réglementations de Bâle. Aussi, l'art. 3 OMar-FINMA en combinaison avec l'art. 81b al. 3 OFR devrait-il prévoir la possibilité que les banques puissent demander une exception spéciale pour les positions structurelles en devises, afin d'être en mesure d'uniformiser le traitement au niveau consolidé et au niveau de la maison mère.

Appréciation

Les « concepts importants » qui ont été évoqués font l'objet des Orientations de l'ABE sur le traitement des positions de change structurelles en vertu de l'article 352, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 575/2013 (règlement sur les exigences de fonds propres). Selon le point 29 des commentaires (page 11), ces orientations de l'ABE précisent que les exigences de Bâle concernant une dérogation autorisée des positions en devises étrangères aux fonds propres minimaux pour risques de marché s'appliquent également au niveau de la maison mère. La FINMA ne reconnaît pas dans ces orientations de l'ABE de critères conceptuels explicites pour une dérogation plus généreuse. Mais elle ne voit pas non plus de justification matérielle d'une telle dérogation.

Conclusion

L'adaptation proposée n'est pas effectuée.

3.4.2 Combinaison d'approches au niveau consolidé (art. 4 OMar-FINMA)

Prises de position

Selon Raiffeisen, la formulation choisie à l'art. 4 OMar-FINMA diverge de la formulation au sens de l'art. 83 al. 5 OFR. Elle saluerait que la réglementation relative aux possibilités de combinaison au niveau consolidé en relation avec l'approche *de minimis* soit mieux coordonnée et qu'elle ne figure idéalement qu'en un seul endroit.

Appréciation

La formulation doit être précisée au niveau de l'OFR.

Conclusion

Une formulation précisée ne sera désormais apportée qu'à l'art. 83 al. 5 OFR.

3.4.3 Définition des principaux indices d'actions (art. 23 OMar-FINMA)

Prises de position

Selon l'UBCS, la liste présentée dans l'annexe 4 ne constitue pas un récapitulatif judicieux des principaux indices dans le contexte des risques de marché. Différents indices principaux liquides tels que DAX, SMI/SLI/SMIM, CAC, FTSE 100, Euro Stoxx 50, Nikkei 225, TOPIX, DJI, KOSPI 200, S&P/ASX 200 feraient ainsi défaut. Différents indices inusités et non négociables seraient en revanche mentionnés. Les banques cantonales suggèrent d'assujettir l'admission sur la liste à l'existence de futures négociables dans l'indice.

Conclusion

La définition des principaux indices d'actions sera adaptée dans le domaine des risques de marché conformément à la prise de position.

3.4.4 Parts d'avoirs collectifs gérés dans le portefeuille de négociation (art. 54 OMar-FINMA)

Prises de position

L'ASB, CS et UBS évoquent un risque de désavantage de la Suisse suite à la pénalisation du point de vue des fonds propres des parts d'avoirs collectifs gérés détenues dans le portefeuille de négociation en cas d'application du dispositif finalisé de Bâle III. Les banques proposeraient souvent à leurs clients des produits dérivés sur l'évolution de valeur de certains fonds et garantiraient ces produits au moyen de positions sous-jacentes dans les fonds de référence. Il est nécessaire en la matière d'assurer un calibrage approprié des exigences de fonds propres pour éviter les conséquences éventuelles sur la disponibilité des solutions de placement et les liquidités. Les aspects suivants doivent être pris en compte : (1) aucune obligation de *look-through* dans l'approche fondée sur un modèle, alternativement il devrait être possible de se baser sur la valeur nette d'inventaire liquide ou la prise en compte du fonds comme un facteur de risque unique, (2) aménagement plus flexible de l'approche standard et (3) adaptation de la méthode d'agrégation, afin de tenir compte des effets de diversification, (4) les exigences du livre blanc « *Capitalization of Equity Investment in Funds Under the FRTB Framework* » de l'ISDA de janvier 2022 concernant les parts d'avoirs collectifs gérés devraient être prises en compte dans la mise en œuvre réglementaire.

Appréciation

La FINMA a examiné les demandes. Elle a étudié conjointement avec les banques intéressées la matérialité des écarts souhaités par rapport au dispositif finalisé de Bâle III pour plusieurs variantes et a finalement procédé à une comparaison juridique avec la procédure prévue par l'UE et le RU concernant les parts d'avoirs collectifs gérés (ACG) détenues dans le portefeuille de négociation.

Sur la base de ces analyses, deux variantes alternatives de l'approche standard qui s'écartent de façon acceptable du dispositif finalisé de Bâle III seront proposées aux banques.

D'une part une version suisse d'une approche standard recalibrée qui occasionne moins de charges et donc de coûts en ce qui concerne le *look-through* ainsi qu'une couverture moins conservatrice des parts d'ACG par des fonds propres. D'autre part, l'approche standard prévue par le RU qui utilise la *Third Party Calculation* pour la pondération en fonction des risques des parts d'ACG dans le portefeuille de négociation. L'UE autorise une méthode de calcul similaire, mais moins précise.

Une banque doit opter pour l'application de l'une de ces deux approches proposées (en complément des autres réglementations relatives aux parts d'ACG dans le portefeuille de négociation). Un changement en faveur de l'autre approche est possible avec l'approbation de la FINMA.

Concernant l'approche fondée sur un modèle, la FINMA se base sur la proposition de la Prudential Regulation Authority du RU, selon laquelle l'application de l'approche modèle aux parts d'ACG dans le portefeuille de négociation est autorisée dans certaines conditions sans modélisation séparée des positions sous-jacentes.

S'il devait s'avérer que cette procédure qui s'écarte du dispositif finalisé de Bâle III représente une divergence trop matérielle dans le sens d'une évaluation « au moins *largely compliant* », une révision correspondante de ces réglementations spéciales devra être examinée.

Conclusion

Une suite favorable est apportée à la demande ressortant des prises de position, tant pour l'approche standard du risque de marché que pour l'approche fondée sur un modèle du risque de marché en tenant compte et en reprenant en principe les propositions de mise en œuvre de l'UE et du RU.

3.4.5 Maximisation de l'IMCC(C) vs IMCC (rapport explicatif)

Prises de position

UBS demande la clarification suivante dans le rapport explicatif au chapitre 4.3.4 « Approche des modèles relative aux risques de marché » :
« L'IMCC(C) est maximisé pour le calcul de résistance à 1 an. La FAQ1 du CBCB relative au ch. 33.5 MAR ne sera pas prise en compte. »

L'intention de la FRTB IMA a toujours été d'atténuer la diversification sur l'ensemble des catégories de placement. Cet objectif serait atteint en définissant l'IMCC comme la somme pondérée de l'*expected shortfall* illimité et de l'*expected shortfall* limité, après la maximisation de l'*expected shortfall* non limité. La FAQ1 du CBCB relative au ch. 33 MAR s'écarterait de cette intention initiale. La CRR2 européenne conserverait en revanche l'intention initiale du texte du CBCB. La moindre complexité du calcul plaiderait également en faveur d'une maximisation de l'IMCC(C) au lieu de l'IMCC.

Appréciation

La norme de Bâle est claire sur ce point et le non-respect de la FAQ1 constituerait un écart trop matériel par rapport à la norme. C'est ce que la FINMA a analysé sur la base des données fournies par les banques.

Conclusion

Il n'est pas fait suite à la demande de non-respect de la FAQ1 relative au ch. 33.5 MAR ou à la clarification correspondante dans les commentaires.

3.4.6 Profit and Loss Attribution Tests

Prises de position

UBS demande la mise en vigueur en 2026 et non en 2024 des prescriptions visées au ch. 90.1 troisième phrase MAR dans la version selon l'annexe 1 de l'OFR, par analogie avec la procédure prévue dans l'UE et au RU.

Appréciation

Les résultats des *Profit and Loss Attribution Tests* dépendent aussi de l'avancée de la mise en œuvre des nouvelles règles concernant les risques de marché au niveau international. Plusieurs juridictions importantes ne mettront en vigueur le dispositif finalisé de Bâle III qu'après 2025 et les prescriptions visées au ch. 90.1 troisième phrase qu'en 2026. Il est donc approprié de ne mettre en vigueur cette réglementation relative aux conséquences des résultats de test insuffisants qu'à partir de 2026 également.

Conclusion

L'entrée en vigueur est fixée en 2026.

3.5 Ordonnance de la FINMA sur les obligations des banques et des maisons de titres en matière de publication (OPub-FINMA)

3.5.1 Publication selon le tableau KM1 (art. 9 al. 1 let. a OPub-FINMA)

Prises de position

EXPERTsuisse propose une modification de l'art. 9 al. 1 let. a. Il ne faudrait pas renvoyer au « niveau de chaque établissement », car le tableau KM1 doit être publié par toutes les banques et maisons de titres gérant des comptes, si elles font partie d'un groupe financier ou d'un conglomérat financier.

Conclusion

La proposition de modification sera reprise.

3.5.2 Libération des exigences de publication (art. 11 al. 1 OPub-FINMA)

Prises de position

EXPERTsuisse propose de compléter l'al. 1 pour que les maisons de titres gérant des comptes en mains étrangères peuvent elles aussi explicitement être libérées des obligations en matière de publication.

Appréciation

Cette clarification n'est pas nécessaire, car les maisons de titres gérant des comptes sont également considérées comme des banques dans le cadre de cette ordonnance (cf. art. 2 al. 2). Dans le cas d'un amendement explicite de cet article, il faudrait également mentionner partout les deux types d'établissement, ce qui constituerait une complication inutile.

Conclusion

Les maisons de titres gérant des comptes en mains étrangères ne seront pas mentionnées à l'art. 11 al. 1.

3.5.3 Tableau KM1 (annexe 2 de l'OPub-FINMA)

Prises de position

À propos du tableau KM1 relatif au régime des petites banques, EX-PERTsuisse signale la mention erronée de « 9 % ou 8 % » concernant le montant du dénominateur du ratio de levier simplifié. Il ne faudrait parler que de 8 %.

Conclusion

La formulation erronée sera corrigée.

3.5.4 Clarifications concernant les tableaux OV1, CMS1 et CMS2 (annexe 2 de l'OPub-FINMA)

Prises de position

UBS propose des clarifications dans les tableaux OV1 (ligne 5a), CMS1 (commentaires) et CMS2 (champ d'application) et signale des incohérences concernant la possibilité de compléter certains champs dans le tableau CR5.

Conclusion

Les tableaux OV1, CMS1 et CMS2 sont modifiés dans le sens de la prise de position.

3.5.5 Tableau ORA (annexe 2 de l'OPub-FINMA)

Prises de position

UBS demande la radiation de la let. e) du tableau ORA, car elle s'écarte des exigences au sens de la norme de Bâle.

Appréciation

La let. e) met en œuvre l'exigence de publication des risques inhérents essentiels au sens de l'art. 67 de la « *Revision to the Principles for the Sound Management of Operational Risks* » (PSMOR) du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. La circulaire FINMA 2023/1 « Risques et résilience opérationnels – banques » règle les autres exigences PSMOR.

Conclusion

La let. e relative à la publication des risques inhérents essentiels n'est pas radiée.

3.5.6 Tableau OR1 (annexe 2 de l'OPub-FINMA)

Prises de position

UBS indique que le ch. 60 DIS du CBCB exige un commentaire « global » (« *aggregate* ») dans les remarques explicatives relatives au tableau OR1. Les formulations prévues à propos de l'« Objectif » et des « Commentaires minimaux requis » du tableau OR1 (« Informations sur les événements générateurs de pertes considérés comme significatifs... » et « intégralité ») impliquaient en revanche l'obligation de publier individuellement tous les événements et exclusions de pertes importants sur un plan qualitatif et quantitatif. Les deux adaptations suivantes devraient être réalisées :

La phrase concernant les informations sur les événements générateurs de pertes considérés comme significatifs par l'établissement devrait être radiée sous « Objectif ».

Sous « Commentaires minimaux requis », le terme « dans leur intégralité » devrait être remplacé par « entièrement ».

En cas d'adaptation de l'art. 92 OFR, la phrase concernant l'importance des informations pour le calcul des fonds propres pour couvrir les risques opérationnels devrait par ailleurs être radiée, tout comme les lignes 11 et 12.

Appréciation

La phrase relative à l'objectif du tableau OR1 dont la suppression avait été demandée a été radiée et la prescription correspondante a été intégrée à la let. e des prescriptions relatifs au tableau ORA. Les exigences de publication des risques inhérents essentiels au sens de l'art 67 PSMOR seront ainsi intégralement mis en œuvre à la let. e.

Le remplacement proposé du terme « dans leur intégralité » par « entièrement » est sensé.

L'art. 92 OFR n'est pas adapté en relation avec le multiplicateur interne des pertes. L'information sur l'objectif reste donc utile. La demande de radiation des lignes 11 et 12 du tableau serait contraire au format du tableau OR1 imposé par la norme de Bâle et doit donc être rejetée.

Conclusion

Les informations relatives à l'objectif et aux commentaires du tableau OR1 seront adaptées.

3.5.7 Tableau LR2 *ratio de levier* : calcul basé sur des valeurs moyennes pour les banques d'importance systémique qui ne sont pas actives au niveau international (annexe 2)

Prises de position

L'ASB et l'UBCS demandent une clarification, à savoir le remplacement de l'expression « banques d'importance systémique qui ne sont pas actives au niveau international » par « banques actives au plan national » au ch. 71 de l'annexe 2 (tableau LR2). Il serait alors clairement établi quelles banques d'importance systémique pourraient demander à la FINMA un calcul optionnel des valeurs moyennes sur la base des valeurs d'observation recueillies à un rythme moindre que journalier (par ex. sur la base de valeurs hebdomadaires).

Appréciation

L'art. 124a OFR définit la notion de « banques d'importance systémique qui ne sont pas actives au niveau international ». Dans le sens d'une législation claire, cette notion est donc également utilisée au niveau subséquent des ordonnances de la FINMA. De fait, la clarification demandée consistant à utiliser une notion non définie ne contribuerait donc pas à une clarification.

Conclusion

La clarification demandée n'est pas reprise.

3.6 Divers

3.6.1 Proportionnalité : allègements pour les banques de la catégorie 3

Prises de position

L'UBCS demande que les autorités vérifient – tant au niveau de l'OFB (notamment à l'art. 69 al. 4) qu'au niveau des ordonnances de la FINMA – si les allègements supplémentaires accordés aux banques des catégories 4 et 5 pourraient également être octroyés aux banques de la catégorie 3.

Appréciation

Les possibilités d'allègement ont déjà été étudiées et discutées de manière approfondie dans le cadre du groupe de travail national. Les autorités avaient également invité la branche à concrétiser d'autres allègements.

Les autorités ont examiné la demande de l'UBCS en faveur de possibilités d'allègements supplémentaires.

Conclusion

Après analyse par les autorités, aucune autre possibilité d'allègement n'a été identifiée.

3.6.2 Proportionnalité : allègements pour les banques de la catégorie 2

Prises de position

Selon Raiffeisen, les banques ou groupes bancaires actifs à l'échelle nationale – dans le sens d'un *Level Playing Field* indépendamment de la catégorisation – doivent profiter d'une certaine proportionnalité. Aussi faudrait-il abandonner pour les banques actives à l'échelle nationale de la catégorie 2 la mise en œuvre des prescriptions complètes du Comité de Bâle. La FINMA doit au moins avoir la compétence d'accorder des dérogations à ces banques dans des cas justifiés.

Appréciation

Dans le cadre des prescriptions de l'art. 17 OFR, toutes les banques peuvent appliquer une réglementation proportionnelle spécifique à l'établissement. Sur la base de l'art. 4 al. 3 LB, la FINMA peut déjà accorder des allègements dans des cas justifiés. La requête a donc déjà été prise en compte dans la réglementation actuelle.

Conclusion

Aucune adaptation n'est requise, puisque la réglementation actuelle tient déjà suffisamment compte de la requête.

3.6.3 Circulaire FINMA 2019/1 « Répartition des risques – banques » : exposition aux dérivés

Suite au passage de la méthode de la valeur de marché à l'approche de la valeur de marché, les sûretés sont désormais prises en compte directement dans le cadre du calcul de l'équivalent-crédit, comme c'est déjà le cas dans le cadre de l'approche standard (AS-CCR) ou de la méthode des modèles EPE. Une nouvelle réduction de l'équivalent-crédit de la valeur des sûretés après la décote pour marge de sécurité déboucherait donc sur une prise en compte double des sûretés et sous-estimerait le risque effectif.

En raison d'une FAQ erronée du Comité de Bâle telle qu'elle est mise en œuvre au Cm 87 Circ.-FINMA 19/1, celle-ci mentionne cependant cette prise en compte double au Cm 84 en relation avec le Cm 87.

La FINMA prévoit de corriger cette erreur à la prochaine occasion dans le cadre d'un processus de révision ordinaire de la Circ.-FINMA 19/1. L'occasion de réviser la circulaire se présentera de toute façon dans le cadre du transfert à venir des contenus de la Circ.-FINMA 19/1 au niveau des ordonnances de la FINMA.

4 Prochaines étapes

Les cinq nouvelles ordonnances de la FINMA entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2025 en même temps que l'OFR révisée, sous réserve d'un délai de transition au sens de l'art. 65 al. 2 OMar-FINMA. Les circulaires FINMA correspondantes seront abrogées à l'entrée en vigueur des ordonnances de la FINMA. La seule exception est constituée par la circulaire FINMA 2008/21 « Risques opérationnels – banques », dont la partie consacrée aux exigences qualitatives a été entièrement révisée dans un processus réglementaire séparé⁶ et mise en vigueur en tant que nouvelle circulaire FINMA 2023/1 « Risques et résilience opérationnels – banques » le 1^{er} janvier 2024. Les règles concernant les exigences en matière de fonds propres qui figuraient jusqu'à présent dans la Circ.-FINMA 08/21 (Cm 3 à 116) continuent de s'appliquer temporairement pendant la période de transition entre l'entrée en vigueur de ladite circulaire et l'entrée en vigueur du paquet de réglementation pour le dispositif finalisé de Bâle III au 1^{er} janvier 2025 et entreront également en vigueur dès 2025.

⁶ Cf. www.finma.ch > Documentation > Auditions