

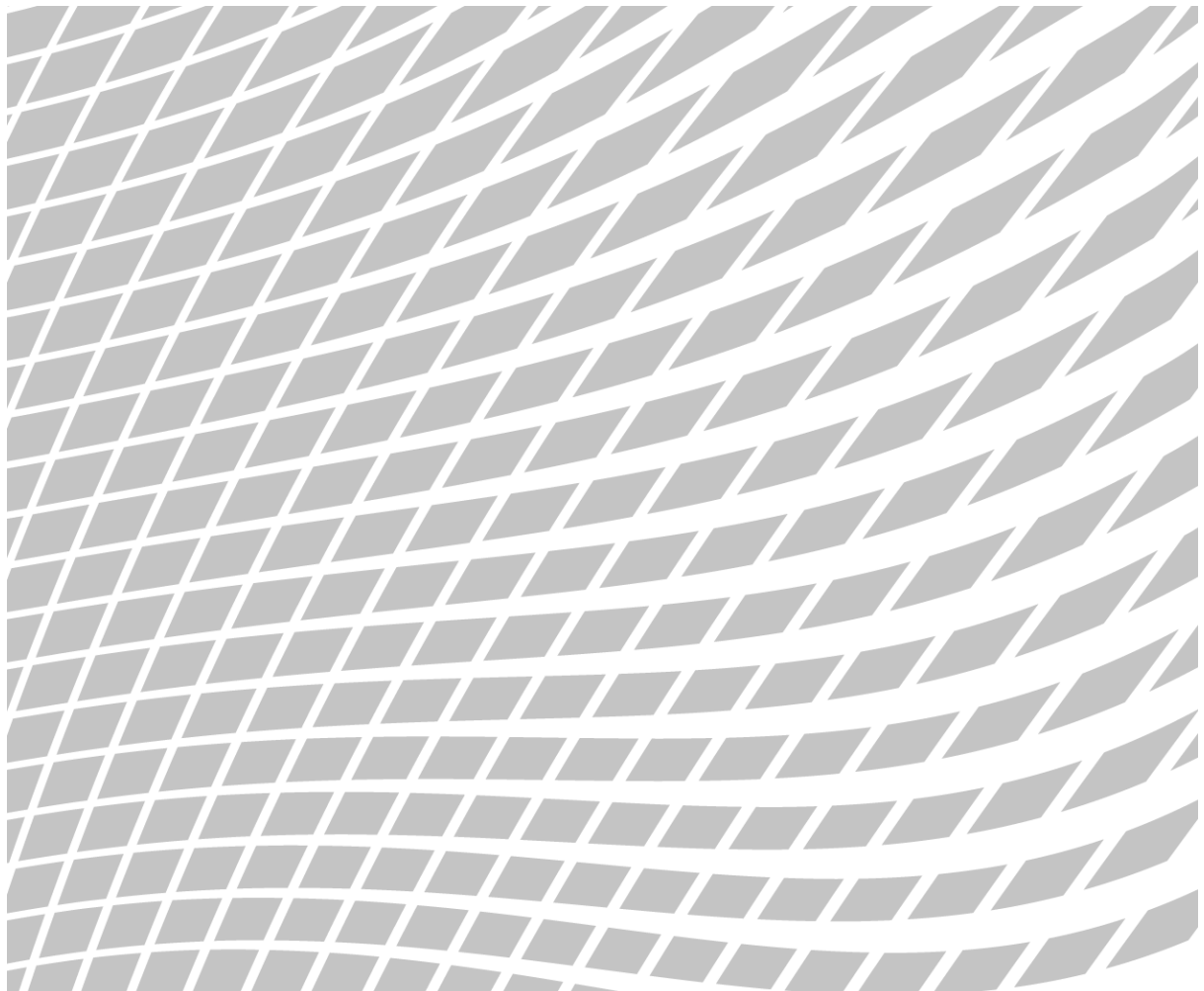
18 juillet 2012

---

## **Modification de circulaires de la FINMA en relation avec la mise en œuvre de Bâle III/TBTF**

Rapport de la FINMA consécutif aux auditions menées du 24 octobre 2011 au 16 janvier 2012 ainsi que du 30 mars 2012 au 30 avril 2012 sur les fonds propres pris en compte, les risques de crédit, les risques de marché, la publication des fonds propres, la répartition des risques ainsi que le volant de fonds propres et la planification des fonds propres.

---



# Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Prises de position reçues .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Résultats de l’audition et évaluation par la FINMA .....</b>	<b>4</b>
3.1	Eléments essentiels et évaluation .....	4
3.2	Circ.-FINMA 13/1 « Fonds propres pris en compte » .....	5
3.3	Circ.-FINMA 08/19 « Risques de crédit – banques » .....	7
3.4	Circ.-FINMA 08/20 « Risques de marché – banques » .....	8
3.5	Circ.-FINMA 08/22 « Publication FP – banques » .....	9
3.6	Circ.-FINMA 08/23 « Répartition des risques – banques » .....	9
3.7	Circ.-FINMA 11/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques » .....	9
<b>4</b>	<b>Conclusion.....</b>	<b>10</b>

## 1 Introduction

Du 24 octobre 2011 au 16 janvier 2012, la FINMA a mené une audition relative aux projets de révision de ses circulaires 13/1, 08/19, 08/20, 08/22 et 08/23 concernant les fonds propres pris en compte, les risques de crédit, les risques de marché, la publication ainsi que la répartition des risques. Cette audition était couplée thématiquement à l'audition menée dans le même temps par le Département fédéral des finances (DFF) à propos du projet de révision de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) en relation avec la mise en œuvre de Bâle III. En outre, une audition a été lancée le 30 mars 2012 en relation avec le projet de révision de la circulaire 11/2 dédiée au volant de fonds propres et la planification des fonds propres (jusqu'au 30 avril 2012).

Comme les invitations à l'audition ont été publiées sur les sites de la FINMA et du DFF, le nombre et la nature des participants n'étaient pas fixés au préalable.

Le présent rapport reprend les prises de position adressées par les participants à l'audition quant aux circulaires FINMA et il procède à une évaluation de ces points. Quant à la consultation sur l'OFR, sa communication est assurée par le DFF lui-même.<sup>1</sup>

## 2 Prises de position reçues

Les établissements suivants ont fait parvenir à la FINMA une prise de position par écrit en consentant à sa publication (ordre alphabétique):

*Concernant les fonds propres pris en compte, les risques de crédit, les risques de marché, la publication des fonds propres et la répartition des risques*

- Association des banques suisses commerciales et de gestion (BCG)
- Association des Banquiers Privés Suisses (ABPS)
- Association suisse des banquiers (ASB)
- Banque des lettres de gage d'établissements suisses de crédit hypothécaire
- Banque nationale suisse
- Chambre fiduciaire (CF)
- Credit Suisse Group (CSG)
- Raiffeisen Suisse société coopérative
- RBA
- Scobag Privatbank
- UBS

---

<sup>1</sup> <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02595/index.html?lang=fr>

*Concernant le volant de fonds propres et la planification des fonds propres*

- Association des banques suisses commerciales et de gestion (BCG)
- Association suisse des banquiers (ASB)
- Chambre fiduciaire (CF)
- RBA
- Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS)

### **3 Résultats de l'audit et évaluation par la FINMA**

#### **3.1 Éléments essentiels et évaluation**

C'est avec satisfaction que la FINMA a pris connaissance des résultats de l'audit portant sur ses circulaires relatives à la mise en œuvre de Bâle III et à la poursuite de la révision des prescriptions en matière de répartition des risques. De façon assez prévisible, la plupart des prises de position ont concerné la nouvelle circulaire sur les fonds propres pris en compte et l'adaptation de la qualité des fonds propres additionnels stipulée dans la circulaire sur le volant de fonds propres et la planification y relative. Quant aux projets de révision des circulaires relatives aux risques de crédit, aux risques de marché, à la publication et à la répartition des risques, ils n'ont donné lieu qu'à peu de critiques et de modifications sur le fond.

Le fait que, à de nombreux égards, les fonds propres pris en compte (y compris les corrections qui leur sont apportées) sont désormais soumis à une nouvelle réglementation en vue de la mise en œuvre des dispositions Bâle III au niveau de l'ordonnance sur les fonds propres suscite auprès des banques un besoin accru d'éclaircissements et d'interprétations. Si une circulaire peut avoir pour but d'apporter des précisions supplémentaires sur certains aspects, elle n'est cependant pas conçue pour édicter des dispositions d'exécution approfondies dans tous les domaines. Les attentes des utilisateurs potentiels en ce sens ne pouvaient donc qu'être déçues. La décision de régler uniquement au niveau de la circulaire certains détails concernant la prise en compte au titre de fonds propres d'établissements non organisés sous forme de SA a aussi suscité la critique. Les banques concernées par l'application des normes comptables internationales ont largement commenté la solution proposée en termes d'engagements de caisses de pension pour déterminer les fonds propres réglementaires, consistant à les autoriser à revenir sur évaluation nationale selon la Swiss GAAP RPC. Cette solution proposée à l'origine a cependant été rejetée à la suite d'une analyse réalisée par la FINMA.

En ce qui concerne la proposition d'adaptation de la qualité des fonds propres additionnels, découlant des nouvelles catégories de fonds propres figurant dans l'ordonnance sur les fonds propres, des critiques ont porté sur le fait qu'elle requiert un renforcement des exigences de capital allant au-delà de l'ordonnance.

Le projet de révision de la circulaire « Risques de crédit – banques » a suscité une demande centrale parmi les prises de position, demande qui portait sur le mode de calcul des exigences de fonds pro-

pres CVA dans l'approche standard. Par souci de clarté, la formulation d'origine a été revue et complétée par deux exemples chiffrés.

Aucune modification notable n'a concerné la circulaire sur les risques de marché.

Le projet de révision de la circulaire sur la publication des fonds propres n'a pas non plus donné lieu à des modifications notables. En ce qui concerne la demande justifiée d'éviter un désavantage concurrentiel dans le cadre de l'approche internationale sur la publication des fonds propres (document de référence: « Definition of capital disclosure requirements »), la FINMA va en tenir compte en modifiant la circulaire au moment voulu.

Dans la circulaire sur la répartition des risques, la réglementation imposant une pondération risque préférentielle en fonction de la notation pour des positions à très court terme sur des banques désignées comme étant d'importance systémique au plan national ou international a été abrogée. Cette mesure a été prise dans le contexte de la mise en œuvre des dispositions TBTF.

## 3.2 Circ.-FINMA 13/1 « Fonds propres pris en compte »

### 3.2.1 Eléments de capital de sociétés non organisées sous forme de SA

Par rapport aux établissements dont la forme juridique relève du droit public et aux banquiers privés, les banques coopératives ont considéré qu'elles ne bénéficiaient pas d'une prise en compte équivalente au niveau de l'ordonnance sur les fonds propres et de la circulaire de la FINMA. Elles ont fait valoir à juste titre que les particularités de leur capital social méritent que leur soit indiquée une manière judicieuse d'appliquer les exigences élevées de Bâle III conformément à la forme juridique qui est la leur. La version retravaillée va tenir compte de cette exigence.

### 3.2.2 Participations à l'amélioration après réduction de créance

La procédure d'audition concernant le projet de circulaire a été lancée alors que la FINMA était en négociations concrètes avec deux banques pour déterminer l'émission d'instruments de capitaux propres avec un abandon de créance conditionnel. Du fait de l'absence d'une position claire de la part des autorités de surveillance, la FINMA a considéré qu'une retenue particulière était de mise en ce qui concerne la participation de tels instruments au rétablissement (*recovery*) d'une banque, qu'il s'agisse d'approuver les conditions réglant concrètement une telle émission ou de concevoir un projet d'ordonnance de la FINMA. Durant l'audition, la Banque nationale suisse a également souligné son scepticisme quant au fait de faire preuve de précipitation dans ce domaine. Elle a de ce fait réclamé une acceptation de principe au niveau international qui doit précéder toute possibilité de reconnaissance de tels instruments de capitaux propres par la réglementation bancaire suisse.

### 3.2.3 Risque d'insolvabilité (*point of non-viability* ou PONV)

Au niveau de l'audition concernant l'OFR en particulier, la discussion sur le PONV a fait ressortir qu'après l'émission d'instruments de capital par une banque suisse après le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le projet

doit prévoir une réglementation contractuelle s'appliquant aux suites d'un PONV. En fait, les prescriptions internationales à ce sujet auraient autorisé un délai transitoire supplémentaire d'un an. Pour des raisons déjà mentionnées dans le rapport explicatif accompagnant l'audition, on a cependant délibérément renoncé à s'aligner sur les dispositions internationales en ce qui concerne ce point.

Les participants à l'audition ont aussi souhaité davantage d'éclaircissements sur les conséquences d'un PONV, en comparaison avec une absorption préalable des pertes. Personne ne peut prédire avec certitude quand se produirait l'événement déclencheur (*trigger*) pour une absorption des pertes lors d'un PONV et si ce *trigger* serait adéquat pour déclencher une absorption des pertes en relation spécifique avec les instruments utilisés. La question n'est pas seulement théorique, car une fois survenue une telle absorption des pertes, l'organisation des droits dans le cas d'instruments de capital avec abandon de créance conditionnel en dépend également (cf. Cm 3.2.2).

#### **3.2.4 Indications supplémentaires souhaitées par rapport aux corrections**

La circulaire règle dorénavant quelques points essentiels pour répondre au vœu exprimé lors de l'audition : obtenir des dispositions d'applications se rapportant aux corrections importantes qui ont été apportées aux fonds propres pris en compte.

#### **3.2.5 Malgré l'approbation rencontrée durant l'audition, pas de solution choisie pour les engagements résultant de caisses de pension**

La solution proposée dans le projet pour les engagements résultant de caisses de pension a rencontré une large approbation, même si l'on tient compte des avis selon lesquels la proposition n'allait pas assez loin. Toutefois, la FINMA a finalement décidé de ne pas adopter la solution qui consistait à proposer aux banques le choix d'opter pour une évaluation réglementaire selon la Swiss GAAP RPC. De ce fait, elle a biffé les dispositions prévues en ce sens.

Au final, la FINMA a considéré que les banques avaient connaissance des changements qui se dessinent au niveau des standards de présentation des comptes et disposaient en fait d'assez de temps pour s'y préparer. Il s'agissait également de couper court à un préjudice possible, en évitant que les banques ne puissent pratiquer l'arbitrage lorsque les standards de présentation des comptes sont divergents.

#### **3.2.6 Incertitudes concernant le maintien des filtres prudentiels auprès des banques en application des standards internationaux de présentation des comptes**

Sur le plan conceptionnel, la circulaire s'appuie sur l'actuelle Circ.-FINMA 08/34 « Fonds propres de base – banques ». Le texte se compose aujourd'hui encore des dispositions concernant les corrections supplémentaires pour les banques dont le bouclage est établi sur la base de l'un des standards internationaux reconnus.

Durant l'audition et, en particulier, dans le cercle des représentants des grandes banques au sein du groupe de travail national – établissements qui sont particulièrement concernés – fut particulièrement

critiqué le fait que le projet de circulaire maintienne les corrections qui s'appliquent par exemple aux profits et pertes non réalisés, et cela, au contraire de certaines dispositions du Comité de Bâle valables au plan international.

La FINMA estime qu'il n'est pas opportun pour l'instant d'abroger des dispositions se trouvant dans cette partie de la circulaire avant que la réglementation sur ce point ne se consolide au plan international. On ne saurait donc exclure d'autres adaptations qui toucheraient dans un proche avenir la deuxième partie de la circulaire.

### 3.3 Circ.-FINMA 08/19 « Risques de crédit – banques »

Le projet de circulaire n'a donné lieu qu'à peu de réactions. Hormis quelques recommandations d'ordre rédactionnel ainsi qu'une prise de position de la part de RBA qui concernait le rapport entre « Bâle pur » et le *Swiss Finish*, les prises de position au plan du contenu ont porté sur les points suivants.

Concernant le Cm 4, la Banque des Lettres de Gage d'Établissements suisse de Crédit hypothécaire a demandé que le SBI Composite Rating soit reconnu conformément à l'actuel « Règlement des indices de la famille SI ». Il n'a cependant pas été possible de répondre à cette demande, car cela aurait entraîné la reconnaissance indirecte de certaines notations de crédit émises par des agences de notation qui ne sont pas reconnues par la FINMA (Circ.-FINMA 12/1 « Agences de notation »).

Une proposition de la CF qui consistait à mieux spécifier au Cm 15 la décision portant sur l'utilisation des notations a été reprise. Dorénavant, ce point ne se concentre plus sur la seule interdiction de modifier arbitrairement la décision d'utiliser des notations. A présent, la décision porte davantage sur le choix concret d'une ou de plusieurs agences tout comme l'utilisation de notations se rapportant à un ou plusieurs segments de marché.

S'agissant du Cm 115, la Banque des lettres de gage d'établissements suisse de crédit hypothécaire demandait d'inscrire dans la circulaire l'exemption de certaines lettres de gages de l'obligation de couverture par des fonds propres, telle qu'elle était stipulée dans deux courriers de la CFB datés du 27.11.2008 et du 11.12.2008. Cependant, le Cm 115 n'a pas – ou pas encore – été modifié. En effet, dans le contexte des travaux actuels visant à la mise en œuvre des dispositions sur les liquidités, le traitement réglementaire des lettres de gage doit encore faire l'objet d'un examen approfondi. Il y sera notamment question du maintien ou de la suppression de cette exemption.

S'agissant du Cm 292, la Banque des lettres de gage d'établissements suisse de crédit hypothécaire a demandé qu'il soit constitué une classe de positions spécifique pour ce type d'établissements. Les positions en lettres de gage qui s'y inscrivent devraient obtenir une pondération risque en fonction des notations en matière de calcul des fonds propres ainsi qu'une attribution au niveau d'actifs 1 ou 2 en matière de calcul des liquidités (dans le contexte de Bâle III). Comme ces demandes doivent être considérées dans une perspective holistique, elles seront traitées par le groupe de travail national dans le contexte de la mise en œuvre de Bâle III au niveau des nouvelles prescriptions en matière de liquidité. Il ne convenait pas ici de modifier de manière isolée la seule circulaire sur les risques de crédit.

Quelques suggestions pertinentes de précision amenées par la CF, qui portaient sur les Cm 213 à 216, 396 et 398, ont été reprises.

Enfin, des participants à l'audition ont fait remarquer que les approches utilisées dans le calcul des fonds propres minimaux pour les risques CVA sont très complexes et rendent nécessaires des adaptations à grande échelle au niveau des systèmes et des données. Ces considérations ont mené à l'élaboration d'une approche simplifiée (Cm 403 à 407), qui propose une alternative prudente à l'approche standard. Il s'est avéré que la formulation de la méthode de calcul dans l'approche standard avait également donné lieu à des malentendus, raison pour laquelle elle a été revue (Cm 397 à 402), deux exemples chiffrés s'ajoutant à l'annexe 4.

### 3.4 Circ.-FINMA 08/20 « Risques de marché – banques »

La circulaire relative aux risques de marché n'a suscité que deux prises de position, remises par l'Association de Banques Suisses Commerciales et de Gestion (BCG) et la Chambre fiduciaire.

S'agissant du Cm 30, la BCG a demandé à ce que soit précisée la notion de *hedge fund* en recourant à des critères objectifs tels que les délais de rachat, la fréquence des évaluations, etc. Cette demande n'a pu être satisfaite et ce, pour deux raisons. D'une part, le texte de Bâle ne donne aucune définition des *hedge funds* et, d'autre part, la distinction par rapport aux *funds* ne pose en fait aucun problème, car sont de toute façon exclues toutes les participations à moyen et long terme du portefeuille de négoce, indépendamment du contenu exacte de la participation.

Conformément aux adaptations du Cm 93, la position nette formée en vue de déterminer le risque spécifique aux instruments de taux se constitue dorénavant par émission et non plus par émetteur. La BCG a fait remarquer que les variations de cours spécifiques aux émetteurs se traduisent par une fluctuation des *spreads* de crédit fortement corrélée aux diverses émissions (de même rang). C'est pourquoi la BCG a demandé que soient compensées les positions longues et courtes issues de diverses émissions, l'introduction de segments d'échéance avec une réglementation des compensations correspondante permettant par exemple de tenir compte des non-congruences entre échéances. Cette demande n'a pas été satisfaite, étant donné que la corrélation entre diverses émissions dotées de la même notation et provenant du même émetteur est certes élevées, mais ne s'élève pas à un.

La proposition faite par la CF de préciser les tranches d'échéances du tableau a été adoptée. Comme les tranches d'échéances prévues par le projet se situaient dans une fourchette de 0 à 1 mois, de 1 à 3 mois, etc., on ne savait pas nécessairement dans laquelle il fallait inclure une échéance se montant à 1 mois exactement, par exemple. Par conséquent, les tranches d'échéances du tableau ont été redéfinies dans les rapports suivants :  $\leq 1$  mois,  $> 1$  mois et  $\leq 3$  mois,  $> 3$  mois et  $\leq 6$  mois, etc.

En ce qui concerne le Cm 156, la CF a voulu savoir s'il était admissible de procéder au calcul selon la procédure des tranches d'échéance pour certaines matières premières et selon la procédure simplifiée pour d'autres. Cette demande n'a pas été acceptée. Les standards minimaux de Bâle ne donnent pas non plus de précisions sur ce point. C'est pourquoi on peut implicitement admettre qu'il est possible d'utiliser les deux procédures en même temps.



### 3.5 Circ.-FINMA 08/22 « Publication FP – banques »

La circulaire 08/22 a suscité peu de commentaires. Il est vrai que les changements projetés sont assez limités et portent essentiellement sur le tableau exposant les fonds propres pris en compte. La première et principale remarque porte sur le fait que le Comité de Bâle a lancé en décembre 2011 une consultation sur un document intitulé « Definition of capital disclosure requirements ». Ce projet vise à harmoniser, à un niveau de détail très élevé, les publications relatant les fonds propres réglementaires disponibles des établissements bancaires. Dès que la version finale sera disponible, il faudra réexaminer la pertinence de la circulaire 08/22. Il serait envisageable de prescrire ultérieurement que les « grands établissements » au sens de la circulaire doivent satisfaire aux exigences plus élevées du Comité de Bâle et aller au-delà du minimum requis par ladite circulaire. Les autres remarques étaient de nature purement rédactionnelle. Elles ont toutes été prises en compte.

### 3.6 Circ.-FINMA 08/23 « Répartition des risques – banques »

Dans sa prise de position, la BNS a soulevé la question de la pondération préférentielle des positions interbancaires vis-à-vis des banques nationales ou internationales considérées comme d'importance systémique en recommandant de supprimer cette disposition spéciale, notamment pour des considérations en rapport avec les dispositions TBTF. Cette disposition a par la suite été supprimée. Comme il n'est plus possible, du fait des notations actuelles, d'appliquer une pondération préférentielle vis-à-vis de contreparties comme le CS ou UBS depuis un certain temps déjà, cette mesure n'a pas d'incidence sur le plan pratique. Scobag Privatbank demandait que la pondération préférentielle envers les banques soit étendue aux placements hebdomadaires et la limite pour les gros risques, fixée à un niveau supérieur à celui figurant dans le projet soumis à l'audition. Il a aussi été statué négativement sur cette suggestion.

### 3.7 Circ.-FINMA 11/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques »

Les prises de position reçues ont exprimé leur soutien à l'objectif visé par la circulaire, à savoir le renforcement, sous le régime du pilier 2, de la base de fonds propres et de ce fait de la stabilité des banques. Le projet mis en consultation prévoyait un renforcement des composantes de fonds propres « CET1 » et « AT1 », au détriment de la composante « T2 », afin d'accroître la capacité d'absorption des pertes, conformément au but recherché par le volant de fonds propres. Les associations bancaires ont critiqué cependant le fait que la FINMA projette des qualités de fonds propres, en ce qui concerne les établissements des catégories 4 et 5 (Cm 20), allant au-delà de ce qui est prescrit dans l'OFr révisée afin de satisfaire aux exigences de fonds propres minimales. L'Association des banques cantonales suisses a demandé que les banques des catégories 2 à 4 se voient conféré une totale liberté pour ce qui a trait à la qualité des fonds propres additionnels.

La FINMA a accepté la critique émise et a remanié sa proposition initiale, soumise en audition, portant sur l'adaptation des qualités de fonds propres. Toutefois elle n'a pas donné suite à une demande stipulant que les fonds propres additionnels puissent reposer intégralement sur des fonds propres complémentaires (T2), une telle éventualité étant en contradiction avec le but visé par le volant de fonds

propres. Dorénavant, la FINMA transpose dans les fonds propres additionnels (art. 45 al. 1 OFR) les proportions en matière de CET1, AT1 et T2 requises pour couvrir les exigences minimales de fonds propres (art. 42 al. 1 OFR). En ce qui concerne les catégories 3, 4 et 5, cette nouvelle approche a pour conséquence de réduire les exigences de fonds propres de type CET1 au profit du T2. La proportion élevée de CET1 au titre des exigences minimales de fonds propres a pour conséquence une exigence correspondante dans les fonds propres additionnels. Le volant de fonds propres, composé du volant de préservation des fonds propres et des fonds propres additionnels, voit sa fonction renforcée.

Aucuns délais transitoires particuliers ne sont prévus en ce qui concerne le tableau introduit sous le nouveau Cm 20b et exposant les qualités de fonds propres requises. La FINMA accompagnera dans le cadre de la planification ad hoc l'atteinte de « l'objectif de fonds propres » au moyen d'une qualité de capital idoine. Le délai transitoire est caduc dès lors qu'un établissement atteint le 1<sup>er</sup> janvier 2013 l'objectif des fonds propres (y compris les nouveaux Cm 20a-20c).

La circ.-FINMA 11/2 a par ailleurs fait l'objet de diverses adaptations formelles aux prescriptions de l'OFR soumise une révision totale. Cela concerne en particulier le fait que la clause de réexamen du Cm 50 a pu être supprimée suite à la promulgation par le Conseil fédéral de la révision de l'OFR.

## 4 Conclusion

Les projets de révision des circulaires relatives aux fonds propres pris en compte, aux risques de marché et de crédit, à la publication, à la répartition des risques ainsi qu'au volant de fonds propres et la planification des fonds propres ont rencontré une large approbation.

En publiant ces circulaires modifiées, la FINMA fait connaître ses dispositions d'exécution en relation avec la dernière révision de l'OFR dans le domaine des fonds propres et de la répartition des risques, en vue de l'application des dispositions de Bâle III et TBTF. Les éléments du dispositif international de Bâle III n'en sont pas pour autant tous mis en œuvre. Le traitement détaillé des risques de crédit envers des contreparties centrales n'a pas encore été précisé de manière définitive par le Comité de Bâle. La FINMA modifiera les dispositions d'exécution qui figurent dans la Circ.-FINMA 08/19 « Risques de crédit – banques » dès que seront connus les standards minimaux de Bâle en la matière.

Les circulaires modifiées concernant les fonds propres pris en compte, les risques de crédit, la publication des fonds propres, la répartition des risques ainsi que le volant de fonds propres et la planification des fonds propres entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, en même temps que la révision de l'OFR.