

26 septembre 2016

Circulaire FINMA 2016/1 **« Publication – banques » – révision partielle**

Rapport explicatif

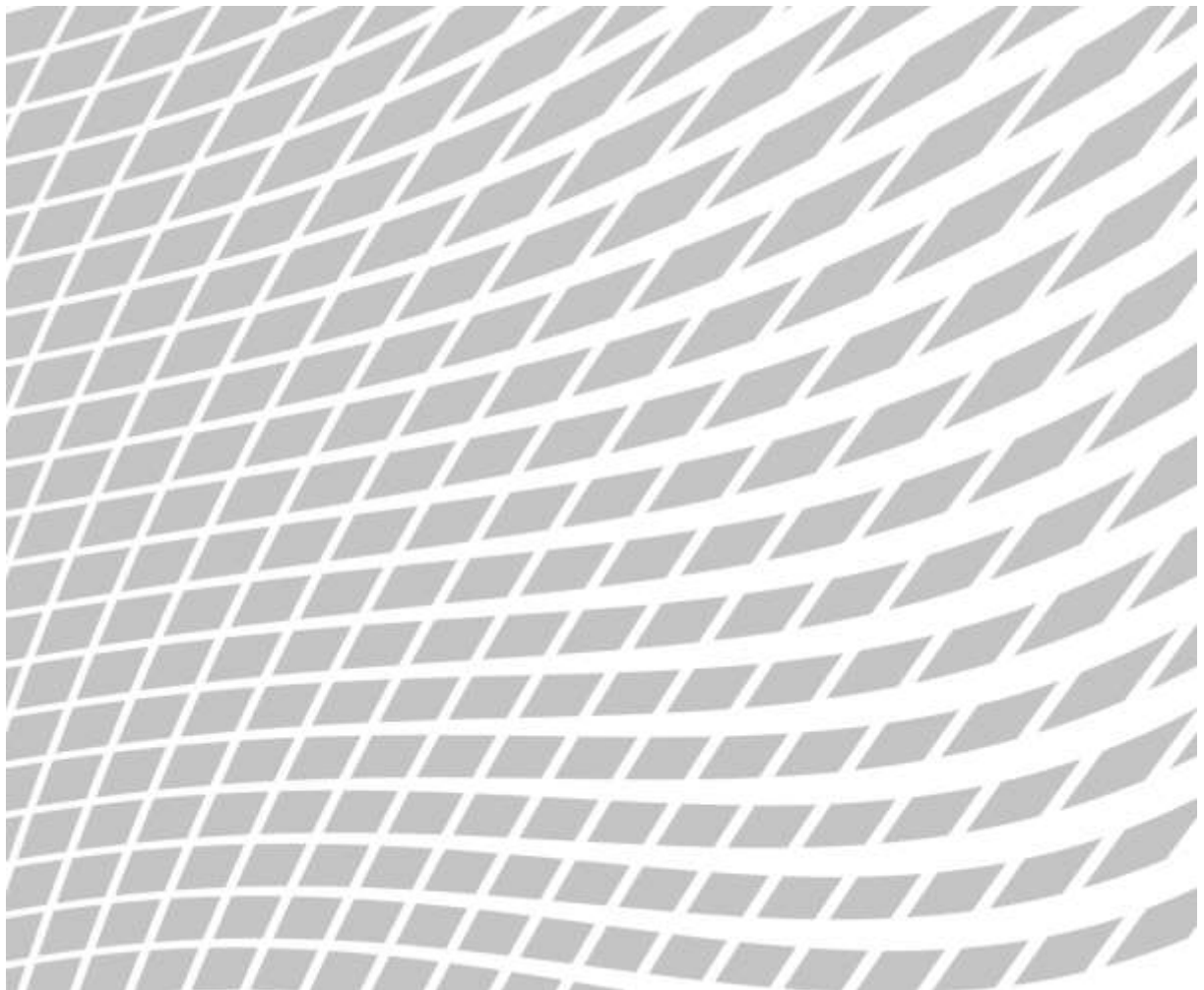


Table des matières

Éléments essentiels	3
1 Introduction	3
2 Analyse d'impact.....	4
2.1 Besoin de réglementation et but	4
2.2 Options de régulation	5
2.3 Conséquences	5
3 Explications relatives aux adaptations.....	5
3.1 Prescriptions de publication TBTF (Cm 49 à 53)	5
3.2 Publication minimale par des établissements libérés de la publication plus détaillée (Cm 13 ainsi que Cm 42 à 47)	6
3.3 Autres adaptations et précisions	7
4 Prochaines étapes	8

Éléments essentiels

1. Les prescriptions révisées *too big to fail* de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR ; RS 952.03), relatives aux banques d'importance systémique, sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Il est dès lors nécessaire de procéder aux adaptations correspondantes dans le domaine de la publication incombant aux banques d'importance systémique. A cet effet, la FINMA met en œuvre une révision partielle de la circulaire 2016/1 « Publication – banques ».
2. Les prescriptions TBTF révisées prévoient des exigences de fonds propres pour la poursuite de l'exploitation ordinaire de la banque (exigences dites *going concern*) ainsi que, pour les banques d'importance systémique actives au niveau international, des exigences portant sur des fonds supplémentaires à même de supporter les pertes (exigences *gone concern*). Les deux types d'exigences sont formulés d'une part sous la forme de ratios de capitaux exprimés sur la base des risques et d'autre part sous la forme d'un ratio de levier. Ces besoins portent à la fois sur des exigences minimales et sur des volants. Les exigences *going concern* sont couvertes par des fonds propres pouvant être pris en compte alors que les besoins en *gone concern* peuvent être également satisfaits par des instruments dits *bail-in*. L'annexe 5 au projet de circulaire présente des tableaux-modèles destinés à une publication correspondante des exigences et de leur couverture par les établissements dits systémiques.
3. La dernière révision de l'OFR a mis en vigueur avec effet au 1^{er} juillet 2016 les prescriptions concernant le volant anticyclique étendu ainsi que le volant de fonds propres des banques d'importance non systémique. Ces changements impliquent des modifications mineures des prescriptions de publication. Enfin, la FINMA met à profit cette révision partielle afin d'apporter au projet de circulaire des adaptations et précisions ponctuelles, requises par les enseignements obtenus dans l'intervalle grâce à la pratique. Ceci concerne notamment le ratio de liquidité à court terme et l'ampleur de la publication minimale requise des établissements qui sont libérés de toute publication plus substantielle.
4. Les prescriptions de publication révisées entrent en vigueur dès la divulgation d'informations se rapportant à la date-critère du 31 décembre 2016.

1 Introduction

Les standards de publication ont pour but de promouvoir la discipline de marché de manière à permettre aux participants du marché, à l'instar des analystes ou des investisseurs, de se faire une opinion fondée sur la situation des risques, des fonds propres et des liquidités des établissements, grâce aux informations divulguées, et leur offrir l'opportunité d'agir en conséquence. Les informations en question, soumises à publication, sont étroitement liées aux prescriptions de fonds propres et de liqui-

dités, lesquelles stipulent des exigences spécifiques sous la forme notamment de ratios minimaux de fonds propres ou de liquidités contraignants.

2 Analyse d'impact

2.1 Besoin de réglementation et but

Les prescriptions de fonds propres relatives aux banques systémiques promulguées par le Conseil fédéral (prescriptions TBTF) sont entrées en force le 1^{er} juillet 2016. Elles impliquent une adaptation correspondante des exigences de publication TBTF définies actuellement dans les Cm 49 à 53 de la Circ.-FINMA 16/1 « Publication – banques ». Ces prescriptions TBTF englobent d'une part des exigences de fonds propres affectés à la poursuite de l'exploitation ordinaire de la banque (exigences *going concern*) et, d'autre part, s'agissant des banques systémiques actives au niveau international, des exigences portant sur des fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes (exigences *gone concern*). Les deux types d'exigences sont formulés sous forme de ratios de capitaux basés sur les risques et d'un ratio de levier. Elles sont modulées en exigences minimales et en exigences portant sur des volants, satisfaites par des fonds propres pouvant être pris en compte, encore que des instruments dits *bail-in* soient admis en sus pour la partie *gone concern*.

Liée à l'ordonnance sur les fonds propres révisée, la nouvelle réglementation ayant trait au volant anticyclique étendu ainsi qu'aux exigences de fonds propres différenciées en fonction des catégories, pour ce qui est des banques d'importance non systémique, est aussi entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Elle implique une adaptation des prescriptions de publication de la FINMA. Ces ajustements de la publication sont marginaux et essentiellement de nature rédactionnelle.

La révision partielle de la circulaire comporte également des précisions et des adaptations ponctuelles. Ces dernières ont trait notamment au calcul de la valeur moyenne du ratio de liquidité à court terme et à l'ampleur de la publication minimale incombant aux établissements qui sont libérés de toute publication plus détaillée, étant précisé que cela concerne surtout les filiales de groupes financiers suisses ou étrangers, qui sont actives en Suisse.

Les exigences TBTF modifiées doivent être publiées tout comme le niveau de leur couverture, ceci afin de concrétiser la discipline de marché souhaitée. Une publication fondée dans la plus large mesure possible sur une base uniformisée, ce qui présuppose l'usage de tableaux, apparaît l'approche la plus pertinente pour atteindre cet objectif de manière durable. C'est d'ailleurs ce qui est prévu dans les standards actuels de publication du Comité de Bâle et ce qui est mis en œuvre dans de larges parties de la circulaire actuelle, et ce, depuis son entrée en vigueur début 2016. Cette publication standardisée permet aux participants au marché (analystes, investisseurs, établissements assujettis et leurs concurrents, clients intéressés, etc.) de trouver rapidement les informations désirées et de procéder à des comparaisons pertinentes.

2.2 Options de régulation

L'ancienne pratique de la FINMA fondée sur la liberté donnée aux établissements de déterminer la forme de la présentation des informations TBTF n'a pas entièrement fait ses preuves. Elle a eu pour conséquence une transmission d'informations peu cohérente. Cette approche n'a pas permis d'atteindre dans une mesure suffisante les buts précités portant sur la divulgation d'informations standardisées et comparables. C'est pourquoi la FINMA a décidé de mettre à profit la révision des prescriptions de publication TBTF pour promouvoir le recours à des tableaux-modèles.

Une cohérence et une comparabilité accrues doivent également être visées s'agissant des exigences de publication minimales unifiées, provenant des adaptations ponctuelles touchant à la fois les établissements d'importance systémique et ceux qui ne le sont pas. A cet égard, un tableau est désormais également prévu. Les autres précisions et adaptations de la circulaire ont pour but également d'améliorer la cohérence et la comparabilité des publications des établissements. Il convient de relever notamment que, faute de prescriptions de détail, il est tout à fait possible que le calcul de la valeur moyenne du ratio de liquidité à court terme aboutisse à des données divergentes, alors que la situation de liquidités est en soi parfaitement identique. Une telle situation n'est pas adéquate.

2.3 Conséquences

Les établissements concernés ne seront pas particulièrement affectés par la révision. Les devoirs de publication actuels incombant aux établissements TBTF seront actualisés afin de garantir la compatibilité avec les nouvelles règles de l'OFB entrées en vigueur. Pour ce qui est de la publication minimale, quelques chiffres-clés supplémentaires dont les établissements disposent déjà devront être publiés. Les adaptations relatives aux volant anticyclique étendu ainsi qu'au volant de fonds propres sont purement marginales et surtout d'ordre rédactionnel. Globalement, aucun accroissement sensible des coûts n'est à redouter.

3 Explications relatives aux adaptations

3.1 Prescriptions de publication TBTF (Cm 49 à 53)

En comparaison des précédentes prescriptions de publication, il est requis dorénavant de fournir les valeurs pertinentes finales (dès 2020) dans les deux dernières colonnes des tableaux 1 (exigences de fonds propres en fonction de ratios de capitaux basés sur le risque) et 2 (exigences non pondérées de fonds propres dans le cadre du ratio de levier) de l'annexe 5². C'est un fait que le marché a besoin de connaître la situation des fonds propres non plus seulement en fonction des règles transitoires mais également des règles finales. C'est d'ailleurs pour cette raison que, en règle générale, les établissements d'importance systémique publient déjà ces informations supplémentaires tant au niveau de la

² Les tableaux 1 et 2 ont valeur de « tableaux-modèles », ce qui signifie que leur format peut être librement adapté dès lors qu'il n'y a aucune perte d'informations. Ceci est notamment le cas lorsque les exigences et leur niveau de couverture apparaissent dans une même cellule.

réglementation internationale de Bâle III qu'en ce qui concerne les prescriptions TBTF valables jusqu'ici. Ceci apparaît également pertinent sous le régime des prescriptions révisées TBTF.

Les règles transitoires de Bâle III, qui arriveront à échéance fin 2018 et qui portent sur l'introduction graduelle des réductions de fonds propres appliquées au niveau des fonds propres de base durs (CET1), sont applicables pendant la période transitoire. D'autre part, il convient de relever que les prescriptions TBTF suisses permettent de satisfaire transitoirement aux exigences *going concern* par la prise en compte de tous les types d'obligations à conversion obligatoire (« CoCos ») à l'instar des fonds propres de base supplémentaires à seuil de déclenchement élevé (ratio CET1 de 7 % au moins). Il s'ensuit que, sous le régime des dispositions transitoires TBTF, le volume de fonds propres de base pouvant être pris en compte sera plus élevé et, partant, le ratio de levier TBTF pourra se fonder sur cet agrégat accru qui, rapporté à l'engagement global, va faire état d'un ratio qui sera supérieur au ratio de levier selon Bâle III. Ce n'est que lors de l'application des règles finales dès 2020 que les deux ratios de levier se rejoindront. Cette convergence ne sera toutefois effective que dans la mesure où le capital convertible à seuil de déclenchement bas (5.125 %), existant lors de l'entrée en vigueur des nouvelles règles TBTF et ayant la forme de fonds propres de base supplémentaires, n'aura pas atteint la date relative au premier appel de fonds. Au moment de la survenance de l'appel précité, les fonds concernés ne pourront plus être pris en compte afin de satisfaire le ratio de levier *going concern* TBTF, alors qu'ils demeureront éligibles pour ce qui est du ratio de levier Bâle III. La structure du tableau de publication permet au lecteur intéressé de comparer les ratios de levier ainsi que les données Bâle III et TBTF. Il pourra comprendre et déterminer quantitativement les causes des différences éventuelles.

3.2 Publication minimale par des établissements libérés de la publication plus détaillée (Cm 13 ainsi que Cm 42 à 47)

En vertu du « rabais de consolidation » selon le Cm 9, les établissements individuels faisant partie d'un groupe financier (société mère du groupe, filiales) sont en principe libérés de l'obligation de publier des informations détaillées. Toutefois, certains devoirs de publication minimaux subsistent sous la forme de quelques chiffres-clés réglementaires publiés annuellement en vertu du Cm 13 (tous les établissements) voire trimestriellement selon les Cm 42 à 47 (grandes banques). Les chiffres-clés à publier sont largement identiques pour ces deux groupes, à part quelques divergences héritées du passé. La révision est mise à profit pour unifier ces devoirs de publication minimaux. Ainsi, les chiffres-clés à publier au sens de la logique de communication standardisée sont exposés dans un tableau (cf. annexe 4 au projet de circulaire).

En comparaison du Cm 13 actuel, il convient de faire état de quelques indications supplémentaires : la somme des positions pondérées par le risque, les fonds propres minimaux ainsi que les fonds propres pris en compte avec indication de leurs composantes. En outre, il est prévu désormais de divulguer le dénominateur et le numérateur du ratio de levier ainsi que le chiffre du ratio de liquidité à court terme. La publication minimale des chiffres-clés incorpore ainsi globalement les *key metrics* du Comité de

Bâle sur le contrôle bancaire exposés dans le document consultatif de janvier 2016³. Ce terme désigne les chiffres-clés réglementaires les plus importants en matière de fonds propres et de liquidités.

3.3 Autres adaptations et précisions

Désormais, les banques soumises à publication partielle doivent, selon l'annexe 1 ch. 2, également faire état de la somme des positions pondérées par le risque. Cette adaptation permet de faire en sorte que tous les établissements, sans égard au fait qu'ils soient soumis à publication intégrale, partielle ou minimale, publient les mêmes éléments dits *key metrics*. Ceci offrira l'opportunité de comparer valablement tous les établissements en fonction des chiffres-clés réglementaires les plus significatifs. La FINMA prévoit d'ailleurs de publier, cette année encore, les *key metrics* de toutes les banques.

Le tableau 2 de l'annexe 2 fait l'objet de quelques adaptations rédactionnelles aux chiffres 64 à 68e portant avant tout sur les renvois aux textes légaux, car :

- depuis le 1^{er} juillet 2016, un petit nombre de banques est soumis au volant anticyclique étendu prévu à l'art. 44a OFR ; et
- la motion 12.3656 « Fixer les exigences en matière de fonds propres applicables aux banques qui ne sont pas d'importance systémique dans une ordonnance distincte ou les intégrer dans l'ordonnance sur les fonds propres » a eu pour effet que les exigences en matière de volants de fonds propres figurent dorénavant dans l'OFR et non plus dans la circulaire FINMA 2011/2 « Volants de fonds propres et planification des fonds propres – banques ».

Le tableau 48 comportant les informations relatives à la liquidité à court terme fait l'objet d'un complément figurant dans la note en pied de page n° 1 qui définit clairement le calcul de la moyenne du ratio de couverture des liquidités (LCR), afin d'éviter des interprétations divergentes et toute publication incohérente.

Un espace réservé est prévu dans l'annexe 7 afin d'intégrer les exigences de publication révisée ayant trait à la gouvernance d'entreprise. L'audition y relative a eu lieu durant les mois de mars et avril 2016 dans le cadre de l'audition portant sur le projet de révision de la circulaire consacrée à la gouvernance d'entreprise.

Enfin, le projet de révision comporte, en mode suivi des modifications, quelques adaptations rédactionnelles ainsi que quelques corrections (voir notamment la description du but exposé dans le tableau 7).

³ Voir <http://www.bis.org/bcbs/publ/d356.pdf>. Le Comité de Bâle prévoit de promulguer d'ici début 2017 les standards de publication définitifs concernant les domaines exposés dans son document de consultation. La FINMA entreprendra ensuite leur transposition nationale, de concert avec les établissements concernés.

4 Prochaines étapes

La publication de la circulaire révisée est prévue pour la fin 2016, au plus tôt. Les nouvelles règles entreront en vigueur par rapport à la date-critère du 31 décembre 2016 et devront être prises en compte par les établissements lors des publications survenant avant fin avril 2017.