

Régime des petites banques : révision partielle des circulaires de la FINMA 18/3 « *Outsourcing* – banques et assureurs », 08/21 « Risques opérationnels – banques », 17/1 « Gouvernance d'entreprise – banques », 16/1 « Publication – banques », 19/1 « Répartition des risques – banques » et 17/7 « Risques de crédit – banques »

Rapport explicatif

5 avril 2019

Table des matières

Eléments essentiels	4
1 Besoin de réglementation et objectifs	6
2 Phase pilote	7
3 Critères d'admission quantitatifs et allègements dans l'ordonnance sur les fonds propres	8
4 Allègements qualitatifs dans les circulaires de la FINMA	9
5 Contexte national et international	9
6 Adaptation des bases juridiques et de la pratique de surveillance	10
7 Reprise des allègements pour l'autorisation FinTech	10
8 Commentaires relatifs à l'adaptation des circulaires	11
8.1 Circ.-FINMA 18/3 « <i>Outsourcing</i> – banques et assureurs »	11
8.1.1 Principe de proportionnalité (Cm 6.1).....	11
8.1.2 Sélection du prestataire (Cm 16 à 18.1, 36.1, 36.2) .	11
8.1.3 Contrôle et surveillance du prestataire (Cm 20, 27, 36.3).....	12
8.1.4 Adaptation générale de la réglementation concernant les sous-traitants (Cm 18, 18.1, 33)	12
8.2 Circ.-FINMA 08/21 « Risques opérationnels – banques ».....	13
8.2.1 Traitement des données électroniques des clients (annexe 3, Cm 2.1).....	13
8.2.2 Exigences qualitatives régissant le traitement des risques opérationnels (Cm 122)	14
8.2.3 Concepts de gestion des risques (Cm 135, 135.6) ...	14
8.3 Circ.-FINMA 17/1 « Gouvernance d'entreprise – banques »	15

8.3.1	Stratégie commerciale, politique et gestion des risques (Cm 10, 52 à 54)	15
8.3.2	Tâches et responsabilités du contrôle des risques (Cm 69, 72).....	15
8.3.3	Tâches et responsabilités de la révision interne (Cm 92).....	16
8.4	Circ.-FINMA 16/1 « Publication – banques »	16
8.4.1	Limitation aux chiffres-clés pour les petites banques (Cm 8.1).....	16
8.4.2	Adaptations et corrections rédactionnelles complémentaires en dehors du régime des petites banques	16
8.5	Circ.-FINMA 17/7 « Risques de crédit – banques » et 19/1 « Répartition des risques – banques »	17
8.6	Vue d'ensemble des adaptations prévues	17
9	Répercussions, effet et applicabilité des options d'action	19
9.1	Actifs pondérés en fonction des risques (art. 41 à 94 OFR), prescriptions sur la répartition des risques (art. 57 OFR) et ratio de levier	19
9.2	Ratio structurel de liquidité à long terme (<i>net stable funding ratio</i>)	19
9.3	Planification des fonds propres et des liquidités (Cm 34 à 41 Circ.-FINMA 11/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques », Circ.-FINMA 15/2 « Risque de liquidités – banques »)	20
9.4	Publication (Circ.-FINMA 16/1 « Publication – banques »).....	20
9.5	Circ.-FINMA 18/3 « <i>Outsourcing</i> – banques et assureurs »	20
9.6	Circ.-FINMA 08/21 « Risques opérationnels – banques ».....	20
9.7	Circ.-FINMA 17/1 « Gouvernance d'entreprise – banques »	21
9.8	Synthèse	21
10	Questions aux participants de l'audit	21
11	Risques et incertitudes	22
12	Etapes suivantes.....	23

Éléments essentiels

1. La FINMA a déjà orienté sa surveillance et sa réglementation vers le principe de proportionnalité par le passé. Au cours des dernières années, elle a ainsi inscrit systématiquement cette notion dans ses circulaires et intégré plusieurs exceptions et allègements pour les petits établissements.
2. La FINMA poursuit ces efforts avec le régime des petites banques. Par là, elle vise à renforcer l'efficacité de la réglementation et de la surveillance pour les petits établissements solides et à les prévenir des charges administratives inutiles, sans menacer leur stabilité et leur niveau de sécurité. De plus, l'expérience montre qu'en cas de nécessité, il est possible de liquider une petite banque sans perte sérieuse pour les créanciers et sans danger pour le système.
3. Le lancement d'une phase pilote en juillet 2018 avec 68 établissements au total a posé un jalon important et permis d'acquérir des expériences précieuses en vue d'une mise en œuvre définitive d'un système de petites banques. Il est prévu que cette phase pilote dure jusqu'à fin 2019.
4. Sur le plan réglementaire, l'introduction d'un régime des petites banques nécessite une adaptation de l'ordonnance fédérale sur les fonds propres (OFR). Le Département fédéral des finances a élaboré un projet correspondant. Les modifications proposées font l'objet d'une consultation qui se déroule parallèlement à l'audition de la FINMA s'agissant de l'adaptation de ses circulaires.
5. Pour la mise en œuvre du régime des petites banques, la FINMA adapte différents points de sa pratique codifiée en matière de surveillance. Dans ce cadre, elle procède à la révision de ses Circ.-FINMA 18/3 « *Outsourcing* – banques et assureurs », 08/21 « Risques opérationnels – banques », 17/1 « Gouvernance d'entreprise – banques », 16/1 « Publication – banques ». A son initiative, les travaux de révision incluent également l'examen d'un allègement de l'OFR en lien avec la future disposition en matière d'exposition aux dérivés dans le cadre des prescriptions sur la répartition des risques (conservation de la méthode actuelle de la valeur de marché au lieu d'un passage à la nouvelle approche standard AS-CCR) pour toutes les banques des catégories 4 et 5. Cet allègement entraîne des adaptations dans les Circ.-FINMA 19/1 « Répartition des risques – banques » et 17/7 « Risques de crédit – banques ».
6. Les adaptations supplémentaires de la Circ.-FINMA 16/1 « Publication – banques » reflètent les modifications de l'OFR concernant les dispositions des banques d'importance systémiques qui ont été décidées en

novembre 2018 par le Conseil fédéral et qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Les allègements du régime des petites banques traités par les Circ.-FINMA 18/3 « *Outsourcing* – banques et assureurs » et 08/21 « Risques opérationnels – banques » doivent également s'appliquer aux établissements mentionnés à l'art. 1*b* LB.

7. Les adaptations des circulaires entraînent une application différenciée des allègements pour les petites banques, les banques des catégories de surveillance 4 et 5 ainsi que les autres banques et établissements au sens de l'art. 1*b* LB (cf. chap. 8.6).
8. L'audition dure jusqu'au 12 juillet 2019.

1 Besoin de réglementation et objectifs

260 des 295 banques et négociants en valeurs mobilières au total en Suisse font actuellement partie des catégories de surveillance 4 et 5. Cette hétérogénéité présente de nombreux avantages. Afin de créer de la valeur pour les clients, il faut en effet des services spécialisés, une grande proximité avec la clientèle et la connaissance des particularités régionales. Les petites banques stimulent la concurrence et jouent un rôle majeur en matière d'innovation. Simultanément, cette diversité représente un grand défi pour la réglementation et la surveillance. Et ce, parce que l'impératif d'égalité juridique exige de traiter de manière semblable les situations semblables et de manière différente les situations différentes.

La réglementation bancaire telle qu'elle existe aujourd'hui est née de la crise financière en 2008. Les prescriptions pour les ratios de liquidité et de fonds propres ont été renforcées selon les directives des standards internationaux connus sous le nom de Bâle III. Lors du recalibrage du niveau de sécurité, le principe de proportionnalité a été appliqué systématiquement dès le début, afin d'exclure qu'une charge démesurée ne pèse sur les petits établissements. Pourtant, la complexité des exigences a fortement augmenté. Pour les petites banques, la charge que représente cette complexité croissante est plutôt un effet secondaire involontaire. La FINMA s'efforce continuellement de différencier les petits établissements et d'assouplir leurs exigences là où cela se révèle pertinent et possible.

Lors du premier symposium sur les petites banques en octobre 2017, la FINMA a présenté ses premières réflexions – sous le titre « Des conditions-cadres modernes pour une place financière hétérogène » – au sujet de la forme que pourrait adopter une réglementation et une surveillance tournées vers l'avenir à l'intention des petites banques. Elle a souligné en particulier que l'orientation vers le risque et la proportionnalité de sa surveillance devaient encore être renforcées. La FINMA a déjà axé sa surveillance et sa réglementation vers le principe de proportionnalité par le passé. Au cours des dernières années, elle a ainsi inscrit systématiquement cette notion dans ses circulaires et intégré plusieurs exceptions et allègements pour les petits établissements.

Avec l'idée du régime des petites banques, la FINMA vise à renforcer l'efficacité de la réglementation et de la surveillance pour les petits établissements solides et à les prévenir des charges administratives inutiles sans menacer leur stabilité et leur niveau de sécurité. Les banques des catégories 4 et 5 présentent des dangers plutôt faibles pour la stabilité de la place financière. De plus, l'expérience montre qu'en cas de nécessité, il est possible de liquider une petite banque sans perte sérieuse pour les créanciers et sans danger pour le système. Par conséquent, la FINMA estime que la complexité de la réglementation pour les petits établissements peut être réduite

et que des allègements sont possibles sans menacer les objectifs de protection légaux de la surveillance des marchés financiers.

Le panel d'experts « Petites banques » a été fondé dans le sillage du symposium sur les petites banques afin de promouvoir le dialogue avec ces dernières. Il a siégé quatre fois en 2018. Ce groupe se compose de dix décideurs de petites banques et de négociants en valeurs mobilières ainsi que de représentants de l'Association suisse des banquiers (ASB) et de la FINMA.

2 Phase pilote

Les travaux relatifs à la mise en œuvre concrète du régime des petites banques ont démarré au premier trimestre 2018. De plus, l'ASB a formé un groupe de travail avec des représentants de banques et de négociants en valeurs mobilières, qui a rencontré plusieurs fois en 2018 des représentants de la FINMA, de la Banque nationale suisse (BNS), du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) et d'Expertsuisse pour des ateliers. La collaboration dans ce groupe de travail s'est révélée constructive. Ces discussions entre l'ASB et les représentants des petites banques ont abouti notamment à l'élaboration commune d'un document de travail contraignant (*termsheet*¹). Celui-là décrit aussi bien les critères d'admission à la phase pilote que les exemptions et les allègements dont profitent les petites banques qui y prennent part. Au premier semestre 2018, en concertation avec l'ASB et les représentants des petites banques, la FINMA a défini comme critères d'admission à la phase pilote trois indicateurs-clés dans les domaines du capital et des liquidités ainsi que des valeurs seuils correspondantes. Ces critères visent à garantir que les établissements disposent d'une base solide. Les critères d'admission tels que définis dans le *termsheet* sont les suivants :

- un ratio de levier simplifié supérieur à 8 % ;
- un ratio de liquidité à court terme moyen supérieur à 120 % au cours des douze derniers mois. L'exigence réglementaire minimale en matière de LCR, soit 80 % en 2017, 90 % en 2018 et 100 % dès 2019, ne peut pas être transgressée ;
- un taux de refinancement supérieur à 100 %.

En sus de ces indicateurs-clés, les participants pilotes ne peuvent pas présenter de risques accrus liés aux comportements commerciaux ou aux taux d'intérêt. Ainsi, même si un établissement dispose d'une assise financière solide, des problèmes de comportement peuvent très vite le mettre en difficulté, à l'instar de différents établissements en Suisse ou à l'étranger. Cette

¹<https://www.finma.ch/fr/news/2018/07/20180713-mm-kleinbanken-pruefwesen/>

situation ne devrait pas se produire dans le cadre du régime proposé. Il serait par ailleurs inadmissible qu'une banque pour laquelle il existe des indices concrets révélant que l'établissement est exposé à des risques élevés dans le domaine du comportement commercial ou des taux d'intérêt profite simultanément d'allègements substantiels. Cela menacerait également la fiabilité du régime des petites banques et desservirait l'intérêt des autres participants. La FINMA estime que les critères d'admission à la phase pilote doivent être repris tels quels dans le régime définitif des petites banques.

Durant la phase pilote, les établissements bénéficient d'allègements en matière de publication, de liquidités et d'audit. Le *termsheet* a été adopté à la fin du premier semestre 2018. La phase pilote a démarré mi-juillet 2018 avec 68 établissements. Elle est ouverte aux banques et aux négociants en valeurs mobilières de petite taille qui, conformément au *termsheet*, sont dotés de capitaux et de liquidités supérieurs à la moyenne et ne présentent pas d'autres risques particulièrement élevés. Les exigences prudentielles envers de tels établissements peuvent ainsi être sensiblement réduites sans abaisser le niveau de protection global.

3 Critères d'admission quantitatifs et allègements dans l'ordonnance sur les fonds propres

L'ordonnance sur les fonds propres (OFR ; RS 952.03) régit les critères d'admission et les allègements quantitatifs pour les banques bénéficiaires du régime. Concrètement, elle définit les exigences définitives concernant les montants du ratio de levier et du LCR qui donnent accès au régime. En outre, les allègements correspondants doivent être définis de « régime standard » de l'OFR. A l'initiative de la FINMA, les travaux de révision incluent également l'examen d'un allègement de l'OFR en lien avec la future disposition en matière d'exposition aux dérivés dans le cadre des prescriptions sur la répartition des risques (conservation de la méthode actuelle de la valeur de marché au lieu d'un passage à la nouvelle approche standard AS-CCR) pour toutes les banques des catégories 4 et 5.

Ces études ont été menées par un groupe de travail placé sous la direction du DFF/SFI en collaboration avec la BNS et la FINMA.

Le DFF/SFI et la BNS ont notamment exprimé la volonté de relever les critères d'admission pour les banques de la catégorie 4 par rapport à celles participant à la phase pilote de la FINMA (ratio de levier simplifié de 9 % au lieu de 8 %). La FINMA quant à elle privilégie un calibrage au sens de sa phase pilote.

La révision partielle de l'OFR vise à mettre en œuvre les critères d'admission ainsi que les exemptions et les allègements quantitatifs relatifs au calcul

des actifs pondérés en fonction du risque et du ratio de levier pour le régime des petites banques. De plus, le SFI mène une procédure de consultation simultanément à l'audition de la FINMA². Il est prévu que la modification de l'OFR entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

4 Allègements qualitatifs dans les circulaires de la FINMA

Le groupe de travail a également élaboré des propositions concernant des allègements qualitatifs et quantitatifs pour les participants au régime définitif des petites banques. Elles concernent avant tout les circulaires FINMA 18/3 « *Outsourcing* – banques et assureurs », 08/21 « Risques opérationnels – banques », 17/1 « Gouvernance d'entreprise – banques », 16/1 « Publication – banques », 19/1 « Répartition des risques – banques » et 17/7 « Risques de crédit – banques ».

Ces travaux effectués avec l'ASB et une partie des banques pilotes ont montré que le principe de proportionnalité était déjà inscrit dans une large mesure dans les circulaires susmentionnées et que la marge de manœuvre pour procéder à des adaptations supplémentaires était limitée. En outre, ils ont confirmé que l'une des principales difficultés des petites banques consistait à interpréter correctement le principe de proportionnalité.

D'après les informations fournies par les représentants des banques, les sociétés d'audit jouent un rôle déterminant à cet égard. Elles auraient en effet tendance à interpréter les prescriptions très strictement. Parallèlement aux circulaires FINMA, les points d'audit (« programmes d'audit ») feront également l'objet d'une révision en 2019 en collaboration avec l'ASB, le groupe de travail composé de représentants des banques et Expertsuisse. Les adaptations des circulaires devront être reportées et assurées dans les points d'audit pour que les allègements et les gains d'efficacité puissent être mis en pratique.

5 Contexte national et international

La demande de proportionnalité et de différenciation accrues se fait entendre non seulement en Suisse mais aussi chez nos voisins européens et aux Etats-Unis. Les législateurs et les instances de réglementation des espaces juridiques correspondants ont élaboré des propositions d'allègement pour les petites banques. Par rapport aux propositions de l'UE (*EU-Small Banking Box*) et des Etats-Unis (*Capital simplification for qualifying community banks*), le régime suisse des petites banques est déjà bien avancé et

² www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation

son contenu, pour autant qu'on puisse en juger aujourd'hui, dépasse substantiellement les points débattus sur le plan international.

6 Adaptation des bases juridiques et de la pratique de surveillance

Le pouvoir d'appréciation dont dispose la surveillance ne suffit pas à lui seul pour atteindre les objectifs du régime des petites banques. Il est indispensable de créer une base dans le droit supérieur (OFR) pour pouvoir asseoir le régime et les allègements qu'il prévoit sur une base juridique solide et durable. Il convient également de reproduire les adaptations qualitatives de la pratique de surveillance codifiée de la FINMA dans les circulaires correspondantes afin d'assurer la sécurité juridique et l'égalité de traitement des parties concernées. L'évaluation au cas par cas et l'ordre par voie de décision ne sont pas efficaces et engendreraient des charges disproportionnées tant pour les banques concernées que pour la FINMA.

7 Reprise des allègements pour l'autorisation FinTech

Le 15 juin 2018, le Parlement a introduit des dispositions relatives à la promotion de l'innovation dans la loi sur les banques et créé une nouvelle catégorie d'autorisation à l'art. 1b de la loi sur les banques (LB ; RS 952.0) (« autorisation FinTech »), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Les dispositions de la réglementation bancaire s'appliquent par analogie à la nouvelle catégorie d'autorisation, pour autant qu'aucune prescription spéciale ne soit réservée³. Les exigences relatives à l'autorisation FinTech ont été concrétisées par le Conseil fédéral dans l'OB⁴. Ces concrétisations concernent en particulier les exigences en matière de capital et de gouvernance d'entreprise. En revanche, les exigences régissant l'*outsourcing* et le traitement des risques opérationnels n'ont pas été concrétisées spécifiquement pour les établissements définis à l'art. 1b LB, mais devront l'être dans la pratique de surveillance.

Comme les personnes mentionnées à l'art. 1b LB bénéficient d'exigences prudentielles réduites par rapport aux banques, elles ne peuvent pas être soumises à des exigences plus élevées que celles-ci. En partant de l'hypothèse que dans le sillage de leur développement, les entreprises Fintech prometteuses pourraient également aspirer à une autorisation bancaire, il faut éviter que les exigences relatives aux deux catégories d'autorisation soient incompatibles. Les exigences à l'égard des personnes au sens de

³ Art. 1b al. 1 LB.

⁴ En particulier les art. 14a ss LB.

l'art. 1b LB devraient certes être dégressives, mais analogues aux banques sur le plan qualitatif. Cet objectif est atteignable comme pour les petites banques grâce à l'application rigoureuse du principe de proportionnalité. Les allègements du régime des petites banques traités par les Circ.-FINMA 18/3 « *Outsourcing* – banques et assureurs » et 08/21 « Risques opérationnels – banques » doivent par conséquent s'appliquer également aux établissements au sens de l'art. 1b LB.

8 Commentaires relatifs à l'adaptation des circulaires

8.1 Circ.-FINMA 18/3 « *Outsourcing* – banques et assureurs »

Dans le cadre du régime des petites banques, les exigences prudentielles à l'égard de l'externalisation dans les banques ont été adaptées dans les domaines du principe de proportionnalité ainsi que du choix, du contrôle et de la surveillance du prestataire.

8.1.1 Principe de proportionnalité (Cm 6.1)

La circulaire intègre déjà le principe de proportionnalité. Pour lui donner un poids supplémentaire, ce dernier est mentionné explicitement comme principe dans la partie générale. Cette approche a déjà fait ses preuves dans d'autres circulaires⁵.

8.1.2 Sélection du prestataire (Cm 16 à 18.1, 36.1, 36.2)

Les exigences prudentielles relatives au choix du prestataire sont précisées en particulier dans les Cm 16 à 18.1. Le Cm 16 établit le principe d'une analyse du risque qui intègre les réflexions économiques et opérationnelles ainsi que les risques et les opportunités qui sont liés à l'externalisation. Les Cm 17 à 18.1 précisent davantage cette analyse du risque. Au vu de la garantie d'une mise en œuvre flexible et proportionnelle des exigences prudentielles, les établissements participant au régime des petites banques évaluent désormais, conformément au Cm 36.1, les exigences stipulées aux Cm 17 à 18.1 dans le cadre de l'analyse du risque au sens du Cm 16. Ce faisant, les banques décident dans quelle mesure ces exigences sont pertinentes pour les réflexions économiques et opérationnelles ainsi qu'en particulier les risques associés. Elles les mettent en œuvre si elles les estiment appropriées. Lorsqu'un établissement participant au régime des petites banques prélève plusieurs services d'un seul prestataire, les réflexions opérationnelles doivent considérer spécialement la concentration du risque.

⁵ Cf. Circ.-FINMA 17/1 « Gouvernance d'entreprise – banques », Circ.-FINMA 08/21 « Risques opérationnels – banques »

Les banques bénéficiant du régime des petites banques doivent, lorsqu'elles décident d'une externalisation et choisissent un prestataire, tenir compte des possibilités et des conséquences d'un changement de prestataire – ou, le cas échéant, de sous-traitant – assumant des fonctions essentielles. Ainsi, le transfert à un autre prestataire doit par exemple rester possible.

Conformément au Cm 36.2, les établissements de ce régime sont toutefois explicitement exemptés de l'exigence relative à la réintégration ordonnée d'une fonction externalisée au sens du Cm 18.1, car dans la pratique, elle est souvent disproportionnée pour les petites banques.

8.1.3 Contrôle et surveillance du prestataire (Cm 20, 27, 36.3)

Les exigences prudentielles qui régissent le contrôle et la surveillance du prestataire sont définies dans le Cm 20. Elles exposent les aspects essentiels d'un contrôle et d'une surveillance efficaces du prestataire. La mise en œuvre de ce chiffre marginal peut toutefois nécessiter des ressources proportionnellement élevées pour les petits établissements. Les participants au régime des petites banques peuvent remplir ces exigences sur la base d'un rapport régulier établi par un service d'audit indépendant et en tenant compte du Cm 27. Ce rapport doit permettre d'évaluer les risques essentiels et les activités de contrôle du prestataire liés à l'externalisation. Il peut faire partie d'un audit de base du service de révision indépendant du prestataire ou d'un rapport ISAE.

8.1.4 Adaptation générale de la réglementation concernant les sous-traitants (Cm 18, 18.1, 33)

En plus des adaptations précédentes de la Circ.-FINMA 18/3 « *Outsourcing* – banques et assureurs » dans le cadre du régime des petites banques, la FINMA saisit l'occasion de procéder à une adaptation complémentaire. Celle-ci est expliquée ci-dessous et concerne l'ensemble des destinataires de la circulaire.

La version révisée de la Circ.-FINMA 18/3 « *Outsourcing* – banques et assureurs » est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018. A cette occasion, la FINMA a donné à la circulaire une forme résolument fondée sur les principes et neutre du point de vue technologique. La version révisée donne de ce fait la possibilité aux établissements de mettre en œuvre les exigences relatives à l'externalisation de manière à tenir compte de leurs risques et de leurs modèles d'affaires spécifiques. Les demandes d'autorisation dans le domaine du *cloud computing* et l'échange avec les associations professionnelles à ce sujet ont souligné la présence d'incertitudes lors de la mise en œuvre de ces exigences. Dans la pratique, l'approbation préalable des sous-traitants essentiels par les assujettis, exigée par le Cm 33, est difficilement réalisable. Les fournisseurs de *cloud* sont confrontés à une multitude de preneurs de prestations et de sous-traitants (essentiels). Il ne semble pas praticable

qu'un seul preneur de prestations puisse bloquer le recours à un sous-traitant essentiel ou son changement. En d'autres termes, il faut des solutions qui offrent aussi bien un instrument prudentiel efficace aux assujettis qu'un traitement efficient de cette exigence aux fournisseurs de *cloud*. Pour cette raison, la FINMA adapte cette disposition afin de concrétiser davantage ses attentes.

La disposition en question repose sur le principe que même en cas d'externalisations, la responsabilité et le contrôle doivent rester de la compétence de l'établissement externalisateur. Il convient de s'en assurer en particulier lorsque le partenaire d'*outsourcing* recourt à des tiers (sous-traitants) pour remplir des obligations contractuelles essentielles ou qu'il change de sous-traitant. Au lieu d'une réserve d'approbation préalable, le projet soumis à l'audition prévoit d'exiger au moins un préavis des assujettis externalisateurs concernant le recours à des sous-traitants ou leur changement, dans la mesure où ces derniers fournissent des fonctions essentielles. Avant tout changement réel, l'établissement externalisateur doit pouvoir procéder à une évaluation des risques relatifs aux conséquences des modifications proposées. Si l'établissement parvient à la conclusion qu'une sortie est inévitable du point de vue des risques, celle-ci doit effectivement être possible, par exemple si, au préalable, le prestataire s'engage contractuellement à fournir ses services selon les anciennes modalités jusqu'à ce que l'externalisation soit réintégrée ou transférée à un autre prestataire.

Les établissements ont bien sûr toujours la possibilité, dans le cadre de leur autonomie privée, de rédiger les contrats d'externalisation de telle sorte qu'un accord préalable soit nécessaire.

Il est par conséquent inévitable que les établissements externalisateurs se préoccupent des risques potentiels en lien avec les sous-traitants avant l'externalisation. Ce qui précède est désormais défini explicitement dans les Cm 18 et 18.1 du projet soumis à l'audition.

8.2 Circ.-FINMA 08/21 « Risques opérationnels – banques »

Les exigences qualitatives régissant le traitement des données électroniques des clients sont précisées dans le cadre du régime des petites banques conformément au chapitre suivant.

8.2.1 Traitement des données électroniques des clients (annexe 3, Cm 2.1)

Les principes relatifs au traitement des données électroniques des clients et en particulier au respect de la confidentialité de leurs données sont définis dans l'annexe 3, Cm 3. Les exigences prudentielles qui en découlent correspondent aux précisions du Cm 3 susmentionné. En ce qui concerne le traitement des données électroniques des clients, les petites banques peuvent se

contenter des principes de base (identification systématique, limitation et surveillance par l'organe responsable de la haute direction)⁶. Elles bénéficient ainsi d'une mise en œuvre proportionnelle plus flexible des dispositions de la circulaire.

8.2.2 Exigences qualitatives régissant le traitement des risques opérationnels (Cm 122)

Parallèlement à l'adaptation susmentionnée concernant le régime des petites banques, la FINMA saisit l'occasion de procéder à des modifications rédactionnelles relatives aux exigences qualitatives régissant le traitement des risques opérationnels. Celles-ci sont applicables à tous les destinataires de la Circ.-FINMA 08/21 « Risques opérationnels – banques ». Elles sont expliquées ci-après ainsi que dans le chapitre 8.2.3.

Au sens de la FINMA, les risques peuvent être classés tant sur une base qualitative que quantitative. Cet aspect fait l'objet d'une définition explicite dans la circulaire aux fins de clarification et – là où cela se révèle pertinent – d'autorisation d'une base purement qualitative.

Il est précisé que la classification des risques opérationnels au sens du Cm 122 peut continuer de s'effectuer sur une base tant qualitative que quantitative. De plus, l'information selon laquelle l'évaluation est typiquement réalisée en fonction des dimensions « probabilité de survenance » et « étendue des dommages » a été supprimée.

8.2.3 Concepts de gestion des risques (Cm 135, 135.6)

Compte tenu de ses expériences en matière de surveillance, la FINMA constate que la notion de « concept » peut être interprétée strictement par les banques (et les sociétés d'audit), qu'un concept doit dans tous les cas être défini dans un document distinct et faire l'objet d'un rapport séparé à l'adresse de la direction. Or cela n'a jamais été l'intention de la FINMA. L'objectif de la disposition consiste à définir et à documenter le traitement des risques des points de vue de l'infrastructure technologique et de la cybercriminalité au niveau de la direction. La banque est libre de décider dans quel cadre elle s'en charge. S'agissant du contenu, elle doit se concentrer sur la définition du traitement des risques et d'une documentation correspondante. Cette approche doit également s'appliquer à la Circ. 17/1 « Gouvernance d'entreprise – banques » (cf. infra chiffre 8.3.1).

⁶ Circ.-FINMA 08/21 « Risques opérationnels – banques », annexe 3, Cm 3.

8.3 Circ.-FINMA 17/1 « Gouvernance d'entreprise – banques »

Entrée en vigueur en 2017, la circulaire relative à la gouvernance d'entreprise dans les banques et chez les négociants en valeurs mobilières accorde déjà une grande valeur à la notion de proportionnalité. Applicables à l'ensemble des établissements, ses exigences reposent concrètement sur la taille, la complexité et le profil de risque. Les présentes adaptations vont encore plus loin en admettant des allègements supplémentaires ciblés pour les petites banques.

8.3.1 Stratégie commerciale, politique et gestion des risques (Cm 10, 52 à 54)

A partir des raisons présentées dans le cadre du concept de gestion des risques informatiques (cf. supra chiffre 8.2.3), il convient également de préciser les exigences régissant l'obligation de documenter la politique de risque et les principes de gestion des risques à l'échelle de l'établissement. La notion de concept-cadre est ainsi abandonnée afin d'accorder davantage de liberté dans la mise en œuvre et le choix de la forme appropriée.

L'organe responsable de la haute direction reste le premier gardien des risques de l'établissement. Il adopte et documente la politique de risque ainsi que les principes de gestion des risques à l'échelle de l'établissement. Toutefois, les banques bénéficient désormais d'une marge de manœuvre accrue lors du choix de la forme pertinente. Au lieu de recourir à un concept-cadre pour gérer les risques au niveau de l'établissement, les banques peuvent s'appuyer sur des directives et autres documents existants (Cm 10). En ce qui concerne la teneur de la réglementation, la circulaire procède désormais à une distinction par catégorie en formulant des directives basées sur des principes pour les établissements des catégories de surveillance 4 et 5 (Cm 52 ss).

8.3.2 Tâches et responsabilités du contrôle des risques (Cm 69, 72)

Le contrôle des risques comprend aussi la réalisation de tests de résistance et d'analyses de scénarios. Les petites banques ne sont pas tenues de procéder à des tests de résistance sophistiqués, mais peuvent se contenter d'analyses de scénarios appropriés (Cm 69).

Un contrôle des risques approprié consiste également à élaborer et à exploiter des systèmes adéquats de surveillance des risques, à définir et à appliquer des bases et des méthodes pour l'analyse et l'évaluation des risques et à surveiller les systèmes utilisés pour le respect des prescriptions prudentielles. Cette disposition doit elle aussi être appliquée sur une base proportionnelle. Lors de la validation des données, des modèles et des paramètres, les petites banques peuvent choisir une mise en œuvre simplifiée.

Conformément à la circulaire de la FINMA relative à l'*outsourcing*, les activités de gestion et de contrôle des risques peuvent être externalisées dans une large mesure (Cm 72 et 9 Circ.-FINMA 18/3 « *Outsourcing* – banques et assureurs »).

8.3.3 Tâches et responsabilités de la révision interne (Cm 92)

La révision interne procède périodiquement à une évaluation approfondie des risques encourus par l'établissement concernant les catégories de risques importantes. Les établissements participant au régime des petites banques peuvent limiter la fréquence de l'évaluation des risques à deux ans, dans la mesure où leur profil de risque n'a pas fondamentalement changé (Cm 92).

8.4 Circ.-FINMA 16/1 « Publication – banques »

8.4.1 Limitation aux chiffres-clés pour les petites banques (Cm 8.1)

Durant la phase pilote, les participants au régime des petites banques bénéficient déjà d'allègements en matière de publication. Selon le *termsheet*, ils peuvent se contenter de publier une version réduite du tableau des chiffres-clés.

Pour le régime définitif des petites banques, les allègements concernant la publication restreinte sont précisés au Cm 8.1. Le tableau correspondant avec les exigences réduites en la matière figure désormais à l'annexe 2 (cf. tableau KM1, paragraphe d).

8.4.2 Adaptations et corrections rédactionnelles complémentaires en dehors du régime des petites banques

Parallèlement aux adaptations de la circulaire en lien avec le régime des petites banques, la révision donne lieu à des adaptations générales mineures découlant des modifications de l'OFR qui ont été adoptées par le Conseil fédéral le mercredi 21 novembre 2018, avant d'entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Elles concernent la publication pour les banques d'importance systémique (annexe 3 ainsi qu'abrogation du Cm 14.5 et de l'annexe 4 y afférente).

De plus, les dispositions transitoires qui ne sont plus pertinentes (Cm 57 à 60) sont abrogées ou précisées (Cm 61) et les précisions supplémentaires sont intégrées dans les tableaux (annexe 1, OV1, LIQ1, LR2, IRRBBA1). Comme la fréquence de publication de chaque tableau au sens du Cm 28 est définie précisément à l'annexe 1 pour chaque catégorie de banque, l'indication générique de la fréquence figurant dans chaque tableau de l'annexe 2 a été supprimée afin d'écarter toute incertitude.

Les adaptations et les précisions concernant la publication entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2020 (applicables à la publication à la date de référence du 31 décembre 2019). Pour les jours de référence antérieurs, elles peuvent déjà être utilisées par les assujettis à titre d'orientation afin de refléter notamment les nouvelles dispositions de l'OFR en matière de publication applicables depuis le 1^{er} janvier 2019.

8.5 Circ.-FINMA 17/7 « Risques de crédit – banques » et 19/1 « Répartition des risques – banques »

Conformément au projet d'art. 148/P-OFR, les établissements des catégories de surveillance 4 et 5 – et avec eux les établissements du régime des petites banques – ainsi que, dans la mesure où ils remplissent les critères de *minimis*, ceux de la catégorie 3, peuvent appliquer l'approche AS-CCR simplifiée ou la méthode de la valeur de marché au lieu de l'approche AS-CCR. Cela explique les adaptations aux Cm 32 et 33 et à l'annexe 4 de la Circ.-FINMA 17/7 « Risques de crédit – banques » ainsi que celles au Cm 35 de la Circ.-FINMA 19/1 « Répartition des risques – banques ».

8.6 Vue d'ensemble des adaptations prévues

Le tableau ci-après résume les modifications et présente les établissements ainsi que les catégories de banque auxquels s'appliquent les adaptations prévues.

Adaptations des circulaires	Petites banques	Banques cat. 4 et 5	Autres banques	Etablissements art. 1b LB
Circ.-FINMA 18/3 « Outsourcing – banques et assureurs »*				
Principe de proportionnalité (Cm 6.1)	•	•	•	•
Sélection du prestataire (Cm 16 à 18.1, 36.1, 36.2)	•			•
Contrôle et surveillance du prestataire (Cm 20, 36.3)	•			•
Adaptation générale de la réglementation concernant les sous-traitants (Cm 18, 18.1, 33)	•	•	•	•
Circ.-FINMA 08/21 « Risques opérationnels – banques »				
Traitement des données électroniques des clients (annexe 3, Cm 2.1)	•			•

Adaptations des circulaires	Petites banques	Banques cat. 4 et 5	Autres banques	Etablissements art. 1 b LB
Exigences qualitatives régissant le traitement des risques opérationnels (Cm 122)	•	•	•	•
Concepts de gestion des risques (Cm 135, 135.6)	•	•	•	•
Circ.-FINMA 17/1 « Gouvernance d'entreprise – banques »				
Stratégie commerciale, politique et gestion des risques (Cm 10, 52, 53)	•	•	•	
Stratégie commerciale, politique et gestion des risques (Cm 54)	•	•		
Tâches et responsabilités du contrôle des risques (Cm 69, 72)	•			
Tâches et responsabilités de la révision interne (Cm 92)	•			
Circ.-FINMA 16/1 « Publication – banques »				
Limitation aux chiffres-clés pour les petites banques (Cm 8.1)	•			
Adaptations et corrections rédactionnelles complémentaires (cf. chapitre 8.4.2)		•	•	
Circ.-FINMA 17/7 « Risques de crédit – banques » (Cm 32 à 33 et annexe 4) et 19/1 « Répartition des risques – banques » (Cm 35)				
Approche AS-CCR simplifiée ou méthode de la valeur de marché (cf. chapitre 8.5)	•	•	•**	

* Des adaptations s'appliquent également aux entreprises d'assurance.

** Etablissements de la catégorie 3 compris, dans la mesure où ils remplissent les critères *de minimis* correspondants.

9 Répercussions, effet et applicabilité des options d'action

Nous nous référons au préalable à l'analyse effectuée par le SFI sur les conséquences des adaptations de l'OFR. Cette analyse contient également des déclarations sur les adaptations des circulaires de la FINMA.⁷

Grâce aux exemptions et allègements prévus dans les domaines quantitatif et qualitatif, les établissements participant au régime des petites banques devraient pouvoir épargner des frais directs et indirects ainsi que des coûts d'opportunité. A l'avenir, ils ne devront plus mettre en œuvre certains points de la réglementation qui auront été adaptés, avec pour conséquence à plus long terme surtout une augmentation de l'efficacité ainsi que des économies substantielles sur les coûts. Les exonérations et les allègements prévus ne doivent pas être évalués d'un point de vue statique – c.-à-d. ici et maintenant – mais sur une période prolongée.

Au-delà du régime des petites banques, les banques et les négociants en valeurs mobilières des catégories de surveillance 4 et 5 peuvent profiter par ailleurs de modifications en matière d'audit. La diminution de la fréquence des audits, par exemple, devrait entraîner des économies supplémentaires.

9.1 Actifs pondérés en fonction des risques (art. 41 à 94 OFR), prescriptions sur la répartition des risques (art. 57 OFR) et ratio de levier

A propos des exemptions et allègements prévus pour le régime définitif des petites banques, nous nous référons comme mentionné à l'évaluation des conséquences réglementaires qu'impliquera le projet d'OFR actuellement en consultation, en particulier s'agissant de l'abandon du calcul des actifs pondérés en fonction des risques et du calcul simplifié du ratio de levier. La possibilité de pouvoir continuer à utiliser la méthode de la valeur de marché pour les dérivés en matière de prescriptions sur la répartition des risques simplifie la procédure des établissements. Les frais de mise en œuvre nécessaires à l'introduction de l'approche AS-CCR ou de sa version simplifiée sont notamment supprimés.

9.2 Ratio structurel de liquidité à long terme (*net stable funding ratio*)

Les établissements participant au régime des petites banques peuvent renoncer totalement au calcul du NSFR et ainsi économiser des ressources spécialisées. De plus, on estime que les coûts annuels des licences pour

⁷ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation

l'exploitation des systèmes informatiques correspondants ainsi que les frais d'entretien pourraient disparaître.

9.3 Planification des fonds propres et des liquidités (Cm 34 à 41 Circ.-FINMA 11/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques », Circ.-FINMA 15/2 « Risque de liquidités – banques »)

La planification des fonds propres doit être réalisée uniquement pour le ratio de levier simplifié. De plus, les exigences régissant la planification des liquidités sont réduites. Le degré de planification correspond à la taille de l'établissement et s'appuie sur la structure du plan d'exploitation. Les allègements prévus permettent des économies de ressources spécialisées.

9.4 Publication (Circ.-FINMA 16/1 « Publication – banques »)

De nettes économies sur les coûts sont attendues grâce à la réduction substantielle des obligations de publication. Elles concernent notamment les ressources spécialisées ainsi que les frais de licence pour les produits informatiques correspondants. Cette nouveauté devrait par ailleurs entraîner une baisse des coûts d'opportunité.

9.5 Circ.-FINMA 18/3 « *Outsourcing* – banques et assureurs »

L'externalisation de certaines fonctions permet aux petites banques de se concentrer sur leurs compétences-clés. La fonction externalisée doit certes être intégrée dans le système de contrôle interne, mais l'allègement prévoit que les établissements du régime des petites banques puissent s'appuyer encore plus fortement sur le service d'audit indépendant du prestataire. De ce fait, les activités de contrôle comme le travail d'audit de la propre société d'audit diminuent. Du côté de la banque elle-même, on s'attend à des processus internes plus légers qui ménagent les ressources et contribuent à une réduction supplémentaire.

9.6 Circ.-FINMA 08/21 « Risques opérationnels – banques »

La précision au Cm 122 selon laquelle la classification des risques opérationnels peut être effectuée tant sur une base qualitative que quantitative ouvre plusieurs possibilités de différenciation. Cet allègement peut simplifier les processus et permettre d'économiser des ressources spécialisées.

Les ressources, qui ont été utilisées pour l'élaboration et la mise à jour du concept de gestion des risques informatiques et de gestion des risques pour le traitement des cyberrisques, peuvent être en partie économisées ou utilisées d'une autre manière. De plus, la rationalisation des processus internes laisse espérer de nouvelles libérations de ressources.

L'application proportionnelle et différenciée du cahier des charges dans le traitement des données électroniques des clients autorise une mise en œuvre plus flexible, adaptée au cas particulier et aux risques concrets. Globalement, des économies sont attendues sur les plans opérationnel et personnel.

9.7 Circ.-FINMA 17/1 « Gouvernance d'entreprise – banques »

Les ressources utilisées pour l'élaboration et la mise à jour du concept-cadre pourront à l'avenir être partiellement économisées ou affectées autrement.

La structure proportionnelle de l'obligation relative à l'exécution de tests de résistance et la possibilité de se limiter à des analyses de scénarios permet de ménager des ressources (en particulier en lien avec les systèmes informatiques et le personnel).

Dans certaines circonstances, les établissements du régime des petites banques peuvent charger la révision interne d'une évaluation bisannuelle des risques (au lieu d'annuelle). Cette adaptation devrait aboutir à des économies liées à l'évaluation des risques ainsi qu'à une réduction des coûts d'opportunité pour les ressources y afférentes.

9.8 Synthèse

On s'attend à ce que les allègements proposés dans les circulaires de la FINMA entraînent une mise en œuvre opérationnelle moins coûteuse. Ces économies devraient provenir principalement de la simplification des processus internes, des coûts réduits des prestations de conseil externes et des frais inférieurs de révision et d'informatique (par ex. frais de licence). On prévoit également qu'il en découle une réduction des coûts d'opportunité (par ex. pour les processus internes). Par ailleurs, les structures et les processus simplifiés diminueront sans doute les coûts liés à l'audit prudentiel effectué par des sociétés tierces.

Avec cette simplification, associée aux audits davantage orientés vers les risques, les établissements du futur régime des petites banques pourront tabler sur un allègement sensible.

10 Questions aux participants de l'audition

En sus de ce qui précède, la FINMA a discuté d'allègements potentiels concernant la Circ.-FINMA 19/2 « Risques de taux – banques » avec l'ASB. La

proposition de la FINMA consiste à ajouter un allègement, en sus des simplifications existantes dans le cadre de la révision de l'annonce des risques de taux, pour les établissements qui répondent aux critères du régime des petites banques et dont les opérations sur taux d'intérêt sont négligeables : les établissements éligibles au régime des petites banques, dont la part du résultat net des opérations d'intérêts est inférieure à un tiers du résultat ordinaire, sont exemptés de la simulation et de l'annonce granulaires des produits et des charges des intérêts pour les catégories I à V, en ce qui concerne les scénarios de base, les scénarios déplacement parallèle vers le haut et déplacement parallèle vers le bas ainsi que toutes les devises. Ils ne seraient pas tenus de communiquer à la BNS les lignes 53 à 130 du formulaire d'enquête portant sur l'annonce des risques de taux d'intérêt. Un abandon complémentaire des lignes 50 à 52 aurait pour conséquence qu'aucune donnée concernant les simulations des bénéfices ne serait disponible : une approche irréalisable pour la FINMA. Pour des considérations liées au risque et à son mandat légal, la FINMA ne peut pas offrir l'exemption totale de la Circ. 19/2 aux établissements dont le résultat net n'atteint pas la valeur seuil. En principe, les risques de taux d'intérêt peuvent être considérés comme négligeables uniquement si les aspects suivants sont réunis de manière cumulative : aucune transformation des délais, aucune opération en devises étrangères, aucun risque de rendement et aucun produit avec options automatiques ou comportementales ni du côté passif, ni du côté actif.

La FINMA invite les participants de l'audition à évaluer la proposition susmentionnée dans leur réponse, en considérant en particulier la question des économies potentielles.

11 Risques et incertitudes

Il ne sera possible de procéder aux adaptations envisagées dans les différentes circulaires de la FINMA qu'après l'entrée en vigueur de la révision de l'OFR le 1^{er} janvier 2020.

Le délai d'intervention de la surveillance sera encore raccourci grâce à une observation fondée davantage sur les risques et un contrôle moins strict des établissements participant au régime des petites banques. En contrepartie, le risque que toutes les mesures de surveillance (par ex. assainissement) ne puissent plus être mises en œuvre avec succès augmente. Ce risque accru est réduit grâce aux exigences plus élevées en matière de fonds propres et de liquidités.

12 Etapes suivantes

Les résultats seront évalués au 3^e trimestre 2019, au terme des trois mois d'audition (parallèlement à la procédure de consultation de l'OFR). Les versions révisées des circulaires devraient ensuite être adoptées dans les meilleurs délais et entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

Jusqu'à l'introduction de la nouvelle méthode, les établissements du régime des petites banques doivent continuer de soumettre l'ancienne présentation des fonds propres (comme durant la phase pilote).