

Circulaire FINMA 2019/1 « Répartition des risques – banques »

**Rapport sur l'audition du 7 avril au 14 juillet 2017 relative au
projet de révision totale de la Circ.-FINMA 08/23 « Répartition
des risques – banques »**

7 décembre 2017

Table des matières

Eléments essentiels	3
1 Introduction	4
2 Prises de position reçues	4
3 Résultats de l'audit et appréciation par la FINMA	5
3.1 Appréciation générale	5
3.2 Connexion en termes de contrôle (Cm 6–10)	5
3.3 Relations de dépendance économique (Cm 16 et 17)	6
3.4 Traitement des dérivés linéaires (Cm 23)	6
3.5 Définition d'une contrepartie centrale qualifiée (Cm 46).....	7
3.6 Expositions des banques résultant d'activités de compensation et de la marge initiale (Cm 49).....	7
3.7 Fortunes collectives gérées : allègement de l'approche <i>look through</i> pour les banques de catégorie 3 (Cm 68)	8
3.8 Fortunes collectives gérées : seuil accru pour l'obligation d'approche <i>look through</i> (Cm 68).....	9
3.9 Transactions non exécutées (Cm 79)	10
3.10 Obligation d'appliquer des mesures d'atténuation du risque et d'intégration des sûretés dans les positions globales spécifiques à l'émetteur (Cm 80 et 89).	10
3.11 Asymétries d'échéances (Cm 83)	12
3.12 Saisie des positions envers des fournisseurs d'atténuation du risque de crédit dans le contexte des contreparties sans limite maximale applicable (Cm 90).....	13
3.13 Prise en compte des réserves latentes	13
3.14 Suppression du traitement privilégié des objets d'habitation	14
3.15 Suppression du traitement privilégié des positions interbancaires à court terme	15
3.16 Annonce des dix plus grands débiteurs	16
4 Autres observations concernant la rédaction	16
5 Suite de la procédure	17

Eléments essentiels

- Du 7 avril au 14 juillet 2017, la FINMA a mené une audition relative au projet de révision totale de la circulaire FINMA 2008/23 « Répartition des risques – banques », en même temps le SFI/DFF menait une consultation portant sur le projet de révision partielle de l'OFR concernant le ratio de levier et la répartition des risques.
- Parallèlement à ces consultations, la FINMA a procédé à une deuxième analyse d'impact avec quelque 40 établissements participants, afin d'approfondir l'examen des conséquences quantitatives des adaptations à l'OFR et à la Circ.-FINMA dans le domaine de la répartition des risques. L'analyse a confirmé l'appréciation selon laquelle certains allègements de la nouvelle réglementation en matière de répartition des risques sont justifiés, notamment pour les établissements des catégories 4 et 5. La circulaire FINMA 2019/1 « Répartition des risques – banques » définit ces allègements.
- L'une des principales critiques formulées dans le cadre des prises de position concernait la nouvelle réglementation des crédits garantis dans l'approche globale. Dans l'approche globale, les sûretés qui sont utilisées pour atténuer les risques doivent être prises en compte dans la position globale des émetteurs (comme c'est déjà le cas dans l'approche simple). La FINMA tient compte de ces critiques et prévoit plusieurs allègements. D'une part, la nouvelle réglementation ne doit s'appliquer qu'aux banques des catégories 1 à 3 et non aux établissements des catégories 4 et 5. D'autre part, les sûretés que les banques obtiennent sur la plate-forme repo suisse sont exclues de manière permanente de cette nouvelle réglementation. Les sûretés ne doivent en outre être enregistrées dans la position globale vis-à-vis de l'émetteur respectif que si elles excèdent certains seuils. Les banques n'étant pas en mesure de gérer activement l'obtention de sûretés, même dans les autres transactions garanties (crédits lombards compris), un délai de trois mois leur est accordé pour abaisser les éventuelles concentrations de risques sous le plafond applicable grâce à des mesures d'atténuation des risques (par ex. couvertures).
- La dérogation actuelle concernant les financements d'habitation, selon laquelle le montant du crédit inférieur à 50 % de la valeur vénale ne doit pas être inclus dans la position de risque, est également maintenue pour les banques des catégories 4 et 5. Cette réglementation ne s'applique toutefois plus aux financements à l'étranger.
- La nouvelle circulaire FINMA 2019/1 « Répartition des risques – banques » entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019, en même temps que les nouvelles prescriptions sur la répartition des risques de l'OFR.

1 Introduction

Du 7 avril au 14 juillet 2017, la FINMA a mené une audition relative au projet de révision totale de la circulaire FINMA 2008/23 « Répartition des risques – banques », parallèlement à la consultation menée par le SFI/DFP sur une modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR ; RS 952.03) en matière de ratio de levier et de répartition des risques.

La FINMA a réalisé une deuxième analyse d'impact dans le cadre de ces consultations. Cette analyse visait à mieux comprendre les conséquences quantitatives des nouvelles prescriptions en matière de répartition des risques et à fonder de manière empirique les allègements jugés appropriés par la FINMA pour les établissements de petite taille. Les résultats de l'analyse d'impact ont donc également servi par la suite au calibrage des allègements.

Le présent rapport expose, sous une forme générale et résumée les avis, émis par les participants à l'audition sur le projet d'audition de la circulaire.

2 Prises de position reçues

Les parties suivantes (mentionnées par ordre alphabétique) ont participé à l'audition et adressé une prise de position à la FINMA :

- Association de Banques Privées Suisses (ABPS)
- Association de banques suisses de gestion (ABG)
- Association suisse des banquiers (ASB)
- Association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire (EXPERTsuisse)
- Association suisse des propriétaires fonciers (HEV Suisse)
- Banque des Lettres de Gage
- Credit Suisse AG (CS)
- Fédération des entreprises suisses (economiesuisse)
- Neue Helvetische Bank AG
- PostFinance SA (PostFinance)
- Raiffeisen Suisse (Raiffeisen)
- RBA-Holding AG (RBA)
- Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS)
- Union suisse des arts et métiers (usam)

3 Résultats de l'audition et appréciation par la FINMA

Les résultats de l'audition et leur appréciation par la FINMA sont présentés ci-après par thématiques. Sauf mention contraire, les renvois aux chiffres marginaux se réfèrent à la version finale de la Circ.-FINMA 19/1. Tout renvoi éventuel à la version de la circulaire mise en audition fait l'objet d'une mention ad hoc.

3.1 Appréciation générale

La plupart des prises de position sur la circulaire incluent des suggestions visant à assurer au mieux la cohérence complète de certains termes et concepts avec ceux des normes de Bâle III sur la répartition des risques ainsi que de la Circ.-FINMA 17/7 « Risques de crédit – banques ». La principale critique matérielle porte sur le nouveau traitement des sûretés financières dans l'approche globale (cf. la section 3.12).

3.2 Connexion en termes de contrôle (Cm 6 à 10)

Prises de position

Les critères énoncés aux Cm 6 à 10 doivent être vérifiés afin de contrôler la connexion en termes de contrôle. A la différence des relations de dépendance économique qui ne doivent être examinées qu'à partir d'une position globale de 5 % des fonds propres de base pris en compte, aucun seuil minimal n'a été défini pour la vérification de la connexion en termes de contrôle. Par analogie avec l'examen des relations de dépendance économique, un seuil minimal approprié doit également être défini pour la vérification de la connexion en termes de contrôle. La formulation des critères devrait également être adaptée dans le sens où les critères devraient être contrôlés « typiquement » et pas dans tous les cas, car la plupart des contreparties ne sont soumises à aucune obligation de publication des critères déterminants.

Appréciation

Le contrôle des relations de dépendance économique est plus complexe que celui de la connexion en termes de contrôle et il comporte aussi une liste de critères plus étendue, ce qui justifie l'existence du seuil minimal de 5 % pour une simplification opérationnelle lors du contrôle des relations de dépendance économique. Un tel seuil minimal, relativement élevé, n'est pas requis pour la vérification de la connexion en termes de contrôle, celle-ci étant plus simple sur le plan opérationnel. Les quelques critères selon les Cm 6 à 10 doivent être analysés dans le processus de vérification, une documentation correspondante étant suffisante en l'absence des informations correspondantes. Pour éviter des coûts disproportionnés, les banques peuvent, au sens de l'art. 17 OFR, fixer elles-mêmes un seuil minimal approprié

pour vérifier la connexion en termes de contrôle. La valeur adéquate dépend aussi de la structure de la clientèle de la banque. Etant donné que plusieurs contreparties peuvent être liées entre elles en termes de contrôle, une valeur significativement inférieure à 5 % est appropriée. Dans tous les cas, la valeur doit être fixée de telle manière que, malgré la simplification, il soit garanti que les grands risques sont correctement mesurés. L'introduction de la clause d'ouverture « typiquement » n'est alors pas nécessaire, d'autant qu'elle soulèverait la question subséquente de la définition du cas typique par rapport au cas atypique.

Conclusion

Les Cm 6 à 10 ne sont pas adaptés.

3.3 Relations de dépendance économique (Cm 16 et 17)

Prises de position

Les participants à l'audition font valoir qu'il faudrait définir le sens exact de la « capacité des autres contreparties à rembourser leurs dettes intégralement et dans les temps » au Cm 16 et du « défaut » au Cm 17 pour éviter la marge d'interprétation qui en découle dans une certaine mesure.

Appréciation

Cette formulation utilisée au Cm 16 n'implique pas de marge d'interprétation plus importante que la formulation « connaîtraient des difficultés de paiement » utilisée depuis des années dans l'actuelle OFR. Dans le sens d'une réglementation fondée sur des principes, les établissements sont libres de rendre la formulation plus opérationnelle en cas de besoin. Il en va de même de la notion de « défaut ».

Conclusion

Dans l'esprit d'une réglementation fondée sur des principes, aucune précision supplémentaire n'est requise pour décrire en détail les notions utilisées aux Cm 16 et 17.

3.4 Traitement des dérivés linéaires (Cm 23)

Prises de position

La FINMA devrait clarifier le fait que les emprunts d'Etat sans risque (fictifs) qui résultent de la conversion prévue des dérivés ne sont pas inclus dans le calcul des gros risques, puisqu'il n'y a pas de risque de crédit. Ce serait cohérent avec le §45 des normes de Bâle sur la répartition des risques qui n'est par ailleurs pas reproduit dans la circulaire.

Appréciation

Ces deux remarques sont fondées.

Conclusion

La mention suivante est ajoutée à la fin du Cm 23 : « L'emprunt d'Etat fictif ne doit pas être pris en compte dans la position globale vis-à-vis de l'Etat concerné ». Le Cm 22 est en outre complété par la teneur du §45 des normes de Bâle.

3.5 Définition d'une contrepartie centrale qualifiée (Cm 46)

Prises de position

Pour des raisons de cohérence, la définition correspondante du Cm 521 de la Circ.-FINMA 17/7 « Risques de crédit – banques » devrait être utilisée.

Appréciation

La définition du Cm 521 est reprise. La sécurité juridique est ainsi renforcée.

Conclusion

La définition d'une contrepartie centrale qualifiée selon le Cm 521 de la Circ.-FINMA 17/7 est reprise au Cm 46.

3.6 Expositions des banques résultant d'activités de compensation et de la marge initiale (Cm 49)

Prises de position

Les expositions des banques résultant d'activités de compensation ne devraient pas être prises en compte dans la position globale.

La distinction entre marge initiale « détenue dans des comptes distincts » et « non détenue dans des comptes distincts » devrait être définie par analogie avec les dispositions sur les fonds propres, afin d'éviter des interprétations différentes. La notion de « portabilité » ferait en outre défaut par rapport aux dispositions sur les fonds propres.

De façon générale, le Cm 49 devrait préférer la valeur comptable au montant nominal, puisque le potentiel de perte de la banque est limité à celle-ci.

Appréciation

La non-saisie de positions présente typiquement l'inconvénient que les informations correspondantes sont complètement occultées et qu'elles ne seraient éventuellement plus consultables en cas de besoin, selon la mise en œuvre informatique. Il est donc préférable de saisir les positions et de définir certains dépassements comme étant admissibles, comme cela a été fait à l'art. 99 al. 2 OFR.

Il semble judicieux de définir la nature de la marge initiale en tenant compte de la « portabilité » par analogie avec les définitions correspondantes des dispositions sur les fonds propres.

La notion de valeur comptable est plus précise.

Conclusion

Le Cm 49 est adapté en ce qui concerne la marge initiale, afin de garantir le parallélisme des notions avec les dispositions sur les fonds propres. Le « montant nominal » est par ailleurs remplacé par la « valeur comptable ».

3.7 Fortunes collectives gérées : allègement de l'approche *look through* pour les banques de catégorie 3 (Cm 68)

Prises de position

A l'instar des banques de catégorie 4 à 5, les banques de catégorie 3 qui détiennent des positions insignifiantes en fortunes collectives gérées (FCG) selon le Cm 335 de la Circ.-FINMA 17/7 « Risques de crédit – banques » doivent également bénéficier d'un allègement sous la forme d'un seuil accru à partir duquel l'application de l'approche *look through* devient obligatoire. En cas d'application du seuil de 2 % des fonds propres de base prévue pour les banques des catégories 4 à 5, on obtient par exemple un montant de CHF 30 millions pour une banque de catégorie 3 avec des fonds propres de base de CHF 1,5 milliard, ce qui signifie qu'une position FCG moins importante n'a pas besoin d'être décomposée en ses différents éléments au moyen de l'approche *look through*, ce qui semble plus raisonnable qu'avec le seuil de 0,25 % (= CHF 3,75 millions) qui serait sinon applicable dans l'exemple.

Appréciation

Les banques de catégorie 3 qui se qualifient pour l'application de l'approche simplifiée pour les participations FCG, conformément au Cm 335 de la Circ.-FINMA 17/7 « Risques de crédit – banques » ont une valeur comptable totale en participations FCG inférieure à 1 % des positions pondérées en fonction des risques (hors positions pondérées en fonction des risques pour les participations FCG). Dans la perspective de la répartition des risques, les

participations FCG détenues sont donc globalement insignifiantes. L'application de l'approche *look through* avec le seuil original de 0,25 % n'aurait qu'une utilité supplémentaire insignifiante dans la perspective de la répartition des risques. Un seuil de 2 % pour les participations FCG semble donc plus approprié. Un seuil accru n'est en revanche pas indiqué pour les structures d'investissement et les titrisations qui ne relèvent pas de la définition des FCG.

Conclusion

Un allègement est prévu pour l'application de l'approche *look through* par les banques de catégorie 3, sous la forme d'un seuil accru de 2 % pour les participations FCG.

3.8 Fortunes collectives gérées : seuil accru pour l'obligation d'approche *look through* (Cm 68)

Prises de position

La mise en œuvre de l'approche *look through* serait très complexe et disproportionnée eu égard au faible risque inhérent à la plupart des fonds. Un seuil de 5 % à partir duquel l'application de l'approche *look through* est obligatoire devrait être prévu au lieu de 2 % des fonds propres de base, pour les banques de la catégorie 4 ou 5.

Appréciation

Le projet de circulaire prévoyait déjà un seuil accru de 2 % pour les établissements de petite taille. Il est déjà huit fois supérieur à ce que prévoient les normes de Bâle III. Un seuil de 5 % correspond déjà à la moitié de la limite de 10 % à partir de laquelle il existe un gros risque. Un autre relèvement du seuil de 2 % à 5 % doit être jugé critique. Sans application de l'approche *look through*, l'investissement dans plusieurs fonds peu diversifiés ou dans des fortunes collectives gérées, en général, peut déboucher sur des gros risques non saisis envers les contreparties, dans lesquelles le fonds est investi.

Dans le cadre de l'art. 17 OFR, les banques sont libres d'appliquer, sous une forme simplifiée, les règles de l'OFR et les dispositions d'exécution de la FINMA qui les précisent. Une démarche logique consisterait par exemple pour des fonds dont il est avéré qu'ils présentent peu de risques de renoncer à l'approche *look through* et d'attribuer l'intégralité de la position de fonds à la contrepartie « client inconnu » selon le Cm 67.

Conclusion

Le seuil de 2 % n'est pas relevé davantage.

3.9 Transactions non exécutées (Cm 79)

Prises de position

Les dispositions minimales sur les fonds propres actuelles distinguent les transactions « livraison contre paiement » (LcP) des transactions exécutées selon d'autres modalités. Conformément à l'art. 76 OFR, les LcP tiennent compte de la valeur de remplacement positive à partir du cinquième jour ouvrable bancaire pour la détermination de la position en vue de la répartition des risques. Le montant total de la créance est pris en compte pour les transactions exécutées selon d'autres modalités. Le Cm 79 se base en revanche de façon générale sur la valeur de la créance moins les éventuelles corrections de valeur, qu'il s'agisse d'une transaction LcP ou non. Etant donné que l'art. 76 OFR ne sera pas adapté, le traitement différencié évoqué des transactions non exécutées devrait se poursuivre.

Appréciation

La formulation de l'art. 76 OFR ne permet pas de conclure directement qu'il existe pour la répartition des risques la même distinction entre les cas que pour les dispositions minimales sur les fonds propres. Or, elle ferait sens.

Conclusion

Par analogie avec la réglementation applicable aux dispositions minimales sur les fonds propres, le Cm 79 introduit une distinction pour la mesure des positions des transactions LcP non exécutées et des transactions exécutées selon d'autres modalités.

3.10 Obligation d'appliquer des mesures d'atténuation du risque et d'intégration des sûretés dans les positions globales spécifiques à l'émetteur (Cm 80 et 89)

Prises de position

Le Cm 80 associerait l'application de mesures d'atténuation du risque lors de la détermination des fonds propres minimaux avec l'application de mesures d'atténuation du risque pour la détermination des concentrations de risques. Lorsque les fonds propres minimaux sont déterminés en fonction d'atténuations du risque, celles-ci doivent aussi impérativement être utilisées pour la définition de la position lors de la détermination des concentrations de risques. Alors que pris séparément, le Cm 80 semble être une prescription judicieuse, il représenterait un durcissement excessif en combinaison avec le Cm 89. Cela concernerait notamment l'utilisation de sûretés en guise de mesure d'atténuation du risque dans l'approche globale. Les sûretés obtenues constitueraient des positions indirectes et les banques seraient dans l'impossibilité d'en gérer la formation ou de gérer celle-ci correctement. La

réglementation actuelle (art. 118 al. 3 et 4 OFR) selon laquelle les sûretés dans l'approche globale ne doivent pas être saisies dans les positions globales spécifiques à l'émetteur, mais surveillées par la banque dans la perspective des concentrations, devrait être conservée. Le dépassement de certains seuils de concentration pourrait en outre être régulièrement annoncé à la FINMA.

Une saisie de telles positions indirectes aurait aussi des conséquences négatives sur les opérations de mise en pension exécutées par le biais des plates-formes de négoce de SIX. Dans ces opérations, les sûretés sont automatiquement attribuées aux banques, sans que celles-ci n'aient les moyens de les gérer. Compte tenu de la saisie des positions indirectes au titre des sûretés dans les positions globales spécifiques à l'émetteur qui sont soumises à la limite maximale pour les gros risques, les banques seraient obligées de multiplier les opérations interbancaires non garanties. Une telle situation doit être refusée, tant dans l'optique de la stabilité financière qu'en raison de la perturbation de ce marché des mises en pension déterminant pour la mise en œuvre de la politique monétaire de la BNS. Cette problématique se pose également pour les crédits lombards, lorsque le client nantit des sûretés, ce qui entraînerait un dépassement de la limite maximale des positions globales spécifiques à l'émetteur. La banque ne serait pas non plus en mesure de gérer cette situation de manière judicieuse.

Appréciation

La saisie des positions indirectes était un thème essentiel dans les prises de position et a ensuite été vivement discutée au sein du groupe de travail national. Sur le plan conceptuel, il est en principe utile de prendre en compte les positions indirectes sous la forme de sûretés dans la position globale spécifique à l'émetteur, comme c'est le cas depuis longtemps dans l'approche simple (cf. par ex. l'art. 117 de l'OFR actuelle ainsi que les Cm 163 à 190 de la Circ.-FINMA 17/7), par le biais de la substitution.

L'observation fondée concernant la plate-forme repo de SIX est prise en compte, dans le sens où la circulaire introduit une réglementation selon laquelle les sûretés obtenues sur cette plate-forme ne doivent pas être saisies dans la position globale. Les banques sont difficilement en mesure de gérer activement les sûretés obtenues sur cette plate-forme et qui changent aussi fréquemment.

Dans le sens d'un allègement (cf. Cm 104 Circ.-FINMA 19/1), les banques de catégorie 4 à 5 peuvent limiter, surveiller et gérer les concentrations au titre des sûretés en interne comme précédemment, lors de la mise en œuvre de l'approche globale, comme c'est déjà le cas dans le cadre de la réglementation actuelle (cf. art. 118 al. 3 et 4 OFR). La procédure se base sur l'art. 112 OFR, selon lequel la FINMA peut octroyer des allègements généraux aux banques de catégorie 4 à 5 dans les prescriptions sur la répartition des risques.

En principe, la nouvelle saisie des positions indirectes au titre de sûretés dans l'approche globale doit en revanche être maintenue pour les banques des catégories 1 à 3. Dans le sens d'une simplification opérationnelle, il est toutefois approprié de ne prévoir une telle saisie que pour les positions garanties d'une certaine importance dans les banques des catégories 1 à 3. Au cas où il y aurait un dépassement de la limite maximale pour certaines contreparties suite à la saisie des positions indirectes dans l'approche globale, les banques ont au maximum trois mois pour corriger le dépassement constaté de la limite maximale. Dans le cas d'un excédent de couverture, elles peuvent procéder à une optimisation des sûretés utilisées. Une autre possibilité consiste à engager des mesures de *hedging* reconnues. La FINMA s'attend à ce que les positions indirectes ne soient pas seulement mesurées tous les trois mois, mais au moins une fois par mois.

Conclusion

La saisie des positions indirectes au titre de sûretés dans les positions globales spécifiques à l'émetteur pour les banques des catégories 1 à 3 est maintenue. Dans l'optique d'un allègement opérationnel, les Cm 92 à 93 restreignent la saisie impérative des positions indirectes au titre de sûretés dans l'approche globale aux positions garanties les plus importantes. Des seuils de 0,25 % et 2 % des fonds propres de base ont été choisis à cet effet. Alors que le seuil le plus bas s'applique à toutes les positions garanties, le seuil le plus élevé s'applique dès qu'il y a plusieurs sûretés de différents émetteurs et un excédent manifeste. Un délai de carence de trois mois durant lequel les dépassements résultant de ces positions indirectes sont autorisés est introduit pour que les établissements puissent gérer correctement les dépassements éventuels. Un allègement qui consiste à maintenir la réglementation actuelle de l'art. 118 al. 3 et 4 OFR est introduit pour les établissements de petite taille des catégories 4 à 5. Selon le Cm 95, cette possibilité est également offerte aux banques de la catégorie 3 en référence à leurs portefeuilles de crédits lombards, lorsque la valeur brute de ce portefeuille représente moins de 25 % des fonds propres de base de la banque.

La FINMA observera la mise en œuvre des normes de Bâle III par d'autres autorités de surveillance portant sur la saisie des positions indirectes et vérifiera ensuite sa pratique dans ce domaine.

3.11 Asymétries d'échéances (Cm 83)

Prises de position

Il y aurait une incertitude concernant la conformité de la reconnaissance des asymétries d'échéances pour les couvertures décrite au Cm 83 avec celle du Cm 134 Circ.-FINMA 17/7 « Risques de crédit – banques ». Au cas où la reformulation viserait à introduire une modification, ce point devrait être explicité. A défaut, il serait préférable de reprendre directement la description donnée au Cm 134.

Appréciation

Il n'existe aucune autre réglementation au fond. La reprise de la formulation du Cm 134 en matière de reconnaissance des asymétries d'échéances est plus avantageuse dans la perspective de la sécurité juridique.

Conclusion

La description du Cm 134 Circ.-FINMA 17/7 est reprise au Cm 83.

3.12 Saisie des positions envers des fournisseurs d'atténuation du risque de crédit dans le contexte des contreparties sans limite maximale applicable (Cm 90).

Prises de position

Le Cm 90 réglerait le fait qu'une position doit être saisie envers les fournisseurs d'atténuation du risque de crédit lorsqu'une banque a une position envers une contrepartie qui bénéficie de l'exemption prévue par les prescriptions en matière de répartition des risques et que cette position est couverte par un dérivé de crédit. Selon la perspective combinée du §64, du §43 et du §42 des normes de Bâle III, une telle saisie ne devrait être effectuée que si l'atténuation du risque s'applique également à la détermination des fonds propres minimaux. Ce point devrait être précisé.

Appréciation

Cette précision peut se déduire des paragraphes cités (§64, §43 et §42) des normes de Bâle III.

Conclusion

Le Cm 90 est complété par cette précision.

3.13 Prise en compte des réserves latentes

Prises de position

Les réserves latentes détenues à la position « Autres provisions » (moins les impôts latents) qui représentent des fonds propres de meilleure qualité que ceux des fonds propres de base supplémentaires (*Additional Tier 1*) doivent pouvoir être prises en compte lors du calcul du niveau des gros risques.

Appréciation

L'argumentation est pertinente. La FINMA peut prévoir un allègement correspondant pour les banques de catégorie 4 et 5 sur la base de l'art. 112

al. 1 OFR. Pour les banques des catégories 1 à 3, la FINMA peut le prévoir sur la base de l'art. 112 al. 2 sous la forme d'une réglementation au cas par cas sur demande.

Conclusion

Une réglementation correspondante est prévue au Cm 102 pour les banques de catégorie 4 et 5.

3.14 Suppression du traitement privilégié des objets d'habitation

Prises de position

La renonciation complète au traitement privilégié des engagements dans la construction et le financement de logements qui était jusqu'à présent prévu comporterait un risque d'exclusion des établissements de petite taille de certains segments d'activité ou de clientèle. Comme l'ont montré les résultats de l'analyse d'impact pour les banques régionales, près d'un tiers de ces banques dépasserait la limite maximale en cas de renonciation au traitement privilégié actuel. Le durcissement sévère des prescriptions en matière de répartition des risques dans le domaine du financement de la construction de logements représenterait ainsi de fait une politique structurelle au détriment des petites banques de détail concentrées sur le marché national.

Appréciation

Les conséquences d'une suppression du traitement privilégié des objets d'habitation ont pu être confirmées de manière empirique grâce à la deuxième analyse d'impact (contrairement aux prévisions, la première analyse n'avait pas encore été assez concluante de ce point de vue). L'analyse a montré que seuls les petits établissements étaient concernés par cette disposition. Mais l'analyse a également montré qu'il y avait des financements bien supérieurs à 25 % de la limite maximale des fonds propres de base dans des cas particuliers. Ces cas isolés peuvent être approfondis dans le processus de surveillance spécifique aux établissements, mais ils ne justifient en revanche pas un durcissement qui affecterait l'ensemble des établissements de petite taille. Sur la base de l'art. 112 al. 1 OFR, la FINMA prévoit donc un allègement afin de conserver le traitement privilégié des financements d'objets d'habitation pour tous les établissements des catégories 4 et 5. Par rapport à la législation actuelle, cet allègement se limite aux immeubles en Suisse. Concernant les financements à l'étranger, il est en revanche approprié de prévoir des prescriptions sans allègement, conformément à la réglementation internationale de Bâle III.

Conclusion

Le Cm 103 prévoit une réglementation correspondante pour les banques de catégorie 4 et 5, afin de maintenir le traitement privilégié selon la législation actuelle, mais uniquement pour les financements d'objets d'habitation en Suisse.

3.15 Suppression du traitement privilégié des positions interbancaires à court terme

Prises de position

La suppression des limites maximales applicables aux gros risques envers les banques d'importance non systémique (art. 116 OFR) se traduirait par un durcissement sensible des prescriptions relatives aux opérations interbancaires pour les banques petites et moyennes. Cet effet est encore accentué par la suppression de la pondération préférentielle des positions à vue et *overnight*. Les analyses détaillées dans le cadre de l'analyse d'impact le confirment et démontrent toute l'étendue du durcissement prévu pour les petites banques. Les durcissements de la pondération préférentielle des positions à vue et *overnight* dans le domaine interbancaire devraient donc être catégoriquement rejetés. Il pourrait être encore plus difficile à l'avenir pour les petites banques d'empêcher les positions actives de gros risques dans les opérations interbancaires.

Appréciation

L'art. 98 de l'OFR en vigueur dès 2019 prévoit désormais pour les banques de catégorie 4 et 5 une limite maximale de 100 % au lieu de 25 % envers les banques d'importance non systémique. Il s'agit d'un premier allègement significatif pour les établissements de petite taille. Sur la base de l'analyse d'impact, la FINMA a conclu qu'il fallait en principe également maintenir une pondération préférentielle des positions interbancaires envers les banques d'importance non systémique pour les établissements de petite taille, afin de ne pas exercer d'influence négative sur leurs opérations de règlement. Une pondération préférentielle de 50 % a été définie sur la base des données mises à disposition par l'analyse d'impact. En combinaison avec la limite maximale de 100 % selon l'art. 98 OFR, il n'y a pas eu de dépassements de la limite maximale avec cette pondération.

Conclusion

La réglementation actuelle d'une pondération préférentielle relative aux positions interbancaires à court terme est en principe maintenue avec une pondération de 50 %. Les explications correspondantes figurent aux Cm 97 à 101.

3.16 Annonce des dix plus grands débiteurs

Prises de position

En raison de l'annonce des 20 plus grandes positions selon l'art. 100 du projet de l'OFR, il faudrait renoncer à l'annonce des dix plus grands débiteurs selon la Circ.-FINMA 08/14 « Reporting prudentiel – banques ». A l'instar de l'annonce actuelle des dix plus grands débiteurs, une limite de matérialité au-dessous de laquelle une position n'aurait pas à être annoncée, même si elle fait partie des 20 plus grandes positions, devrait en outre être introduite pour l'annonce des 20 plus grandes positions.

Appréciation

La renonciation à l'annonce des dix plus grands débiteurs est appropriée et avait déjà été planifiée ainsi. Grâce à la définition d'une limite inférieure d'annonce, la quantité des positions à rapporter peut être judicieusement circonscrite. La limite inférieure d'annonce est fixée à 2 % des fonds propres de base. Cette limite est intégrée dans les commentaires sur le nouveau formulaire d'annonce relatif aux prescriptions en matière de répartition des risques.

Conclusion

L'obligation d'annoncer les dix plus grands débiteurs selon le Cm 13 de la Circ.-FINMA 08/14 sera abrogée au 1^{er} janvier 2019 avec l'entrée en vigueur des nouvelles règles en matière de répartition des risques et du système de communication afférent.

4 Autres observations concernant la rédaction

Les prises de position comportent des suggestions de correction rédactionnelle mineures des Cm 24, 32, 25, 61, 65, 67 et 78 qui ont été appliquées.

5 Suite de la procédure

La Circ.-FINMA 19/1 « Répartition des risques – banques » entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Les nouveaux formulaires d'annonce relatifs à la répartition des risques seront une nouvelle fois soumis à un dernier examen critique par le groupe de travail national au premier trimestre 2018, puis transmis aux assujettis par la BNS.

La FINMA observera attentivement la mise en œuvre (cf. section 3.10) dans l'UE et les Etats membres du Comité de Bâle en ce qui concerne les positions indirectes au titre des sûretés. Elle examinera un ajustement de sa pratique à la lumière des enseignements tirés de cette observation.