

21 octobre 2011

Rapport explicatif

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) et des dispositions d'exécution

Fonds propres pris en compte et fonds propres nécessaires selon Bâle III / l'approche internationale en matière de répartition des risques

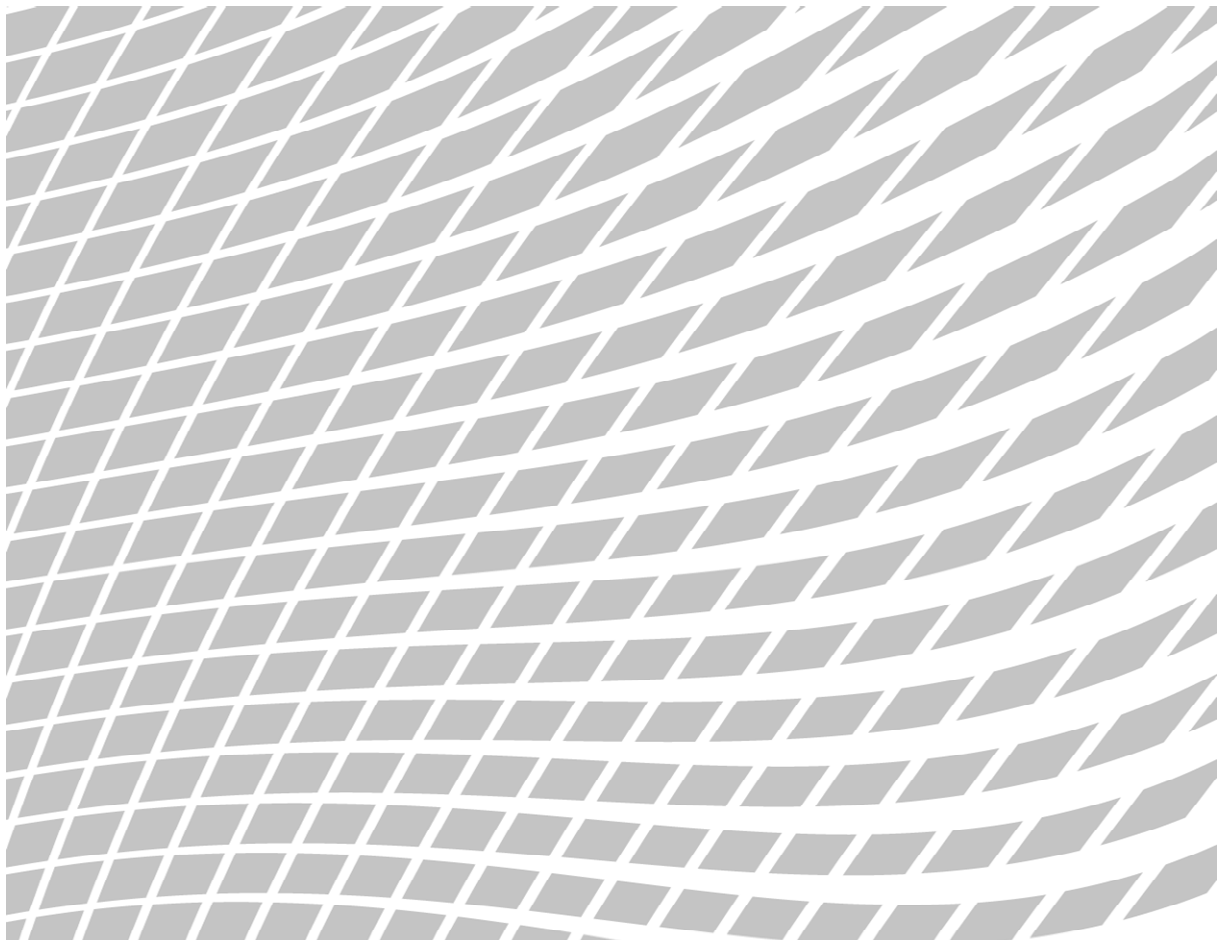


Table des matières

Eléments clés : la mise en œuvre du dispositif international par la Suisse	9
1 Le cadre international et la mise en œuvre en Suisse	11
2 Objectifs et destinataires de la révision	14
3 Les principales modifications et leurs effets en bref.....	16
4 Les différences entre Bâle III et sa mise en œuvre en Suisse	19
4.1 La particularité du « Swiss finish » tel qu'il prévalait jusqu'ici	19
4.2 Les conséquences de la transposition du dispositif international	21
4.2.1 Modifications apportées aux prescriptions en matière de fonds propres.....	22
4.2.2 Modifications dans le domaine de la répartition des risques.....	23
4.3 La transposition du dispositif international en Suisse	24
5 Fonds propres pris en compte en vertu de Bâle III	26
5.1 Le droit en vigueur et ses faiblesses.....	26
5.1.1 Prise en compte excessive d'instruments de capital de moindre qualité	26
5.1.2 Qualité insuffisante des fonds propres de base existants au regard de l'absorption des pertes	26
5.1.3 Non-absorption des pertes par les fonds propres tier 2 dans une optique de poursuite de l'exploitation	27
5.1.4 Manque de consistance de certains actifs	28
5.2 Les modifications de l'OFR sous Bâle III	28
5.2.1 Aperçu	28
5.2.1.1 Règles intégrées dans la nouvelle Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques »	29
5.2.1.2 Dispositions transitoires.....	29
5.2.2 CET1, pierre angulaire des fonds propres de base pris en compte....	30

5.2.2.1	Principe d'un seul instrument de capital CET1 par banque	30
5.2.2.2	Bénéfice de l'exercice en cours	30
5.2.3	Parts aux fonds propres des actionnaires minoritaires	31
5.2.4	Fonds propres de base durs lorsque la banque n'est pas une SA	31
5.2.4.1	Capital de dotation des banques dont la forme juridique est régie par le droit public (art. 22 du projet d'OFR)	31
5.2.4.2	Capital social des sociétés de personnes (art. 23 du projet d'OFR) ...	32
5.2.4.2.1	Réglementation en vigueur	32
5.2.4.2.2	Orientation et résultat des clarifications	32
5.2.4.2.3	Nouvelles règles proposées	33
5.2.4.2.4	Conséquences	33
5.2.4.3	Capital social des coopératives	33
5.2.5	Fonds propres de base supplémentaires	34
5.2.5.1	Capital-participation pris en compte comme AT1	34
5.2.5.2	Agio résultant de l'émission d'instruments de capital des fonds propres de base supplémentaires	34
5.2.5.3	Fonds propres de base supplémentaires comme fonds de tiers de la banque	35
5.2.5.4	Capacité d'absorption des pertes de l'instrument de capital AT1	35
5.2.6	Fonds propres complémentaires	36
5.2.7	Absorption des pertes en cas de risque d'insolvabilité (PONV)	36
5.2.7.1	Exigences de Bâle III en cas de risque d'insolvabilité (PONV)	36
5.2.7.2	Options de mise en œuvre	36
5.2.7.3	Exigence, dans l'OFR, de règles contractuelles régissant les conséquences du risque d'insolvabilité	37
5.2.7.4	Objectif de l'absorption des pertes au PONV	37
5.2.7.5	Régime transitoire spécial pour les instruments T2	37
5.2.8	Abandon de créance	38
5.2.8.1	Objet	38
5.2.8.2	Raisons d'opter pour l'abandon de créance	38
5.2.8.3	Abandon de créance définitif ou temporaire	38
5.2.8.4	Abandon de créance limité à une partie du montant nominal	39
5.2.8.5	Conséquences de l'abandon de créance	39
5.2.8.6	Participation potentielle en cas de redressement de la banque	39

5.2.8.6.1	Problématique et justification de la participation	39
5.2.9	Corrections en général	40
5.2.9.1	Corrections d'actifs	40
5.2.9.2	Maintien de corrections existantes	40
5.2.9.2.1	Valeurs immatérielles (art. 29 let. c du projet d'OFR)	40
5.2.9.3	Nouvelles corrections	41
5.2.9.3.1	DTA dont la réalisation dépend de la rentabilité (art. 29 let. d du projet d'OFR)	41
5.2.9.3.2	Créances envers des fonds de pension (art. 29 let. g du projet d'OFR)	41
5.2.9.3.3	Engagements envers des fonds de pension (Circ.-FINMA 13/x, cm 15.6-15.7).....	41
5.2.9.4	Evolutions en matière de présentation des comptes jusqu'à l'entrée en vigueur	42
5.2.10	Participations dans des sociétés du secteur financier.....	42
5.2.10.1	Distinction selon le montant de la participation	42
5.2.10.2	Déduction selon des seuils.....	43
5.2.10.3	Participations financières à consolider dans le cadre de la prise en compte par établissement (art. 29 let. j du projet d'OFR).....	43
5.2.11	Autres corrections avec seuil.....	44
5.2.11.1	Déductions au regard du seuil 2 concernant d'autres actifs que les participations financières (art. 32a du projet d'OFR).....	44
5.2.11.2	Déductions au regard du seuil 3 (art. 32b du projet d'OFR)	44
5.2.12	Nouvelle définition de la position nette (art. 39a du projet d'OFR).....	44
5.2.13	Déduction facultative de CET1	44
5.2.13.1	Problématique.....	44
5.2.13.2	Droit d'option pour la déduction de CET1	45
5.2.14	Interdiction de financer des propres instruments de capital	45
5.3	Objet de la Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques »	45
5.4	Droit comparé.....	46
5.4.1	Le projet d'OFR et Bâle III	46
5.4.2	Le projet d'OFR et le projet de DAFP IV (UE).....	47
5.4.2.1	Généralités sur la transposition de Bâle III dans l'UE	47
5.4.2.2	Principales divergences par rapport à Bâle III dans le domaine des fonds propres pris en compte	47

5.4.2.2.1	Participations majoritaires dans des entreprises d'assurance (art. 46 DAFP IV)	47
5.4.2.2.2	Possibilité d'une consolidation partielle à des fins réglementaires (art. 16 al. 2 DAFP IV)	48
5.4.2.2.3	Définition des fonds propres de base durs	48
5.4.2.2.4	Filtres prudentiels	48
5.4.2.2.5	Prise en compte des instruments AT1	49
5.4.2.2.6	Déductions pour participations dans des sociétés du secteur financier au niveau des établissements individuels (art. 46 al. 2 DAFP IV)	49
5.4.2.2.7	Déductions facultatives de CET1 (art. 33 let. k DAFP IV)	50
5.4.2.2.8	« Credit Valuation Adjustments » (art. 154 ch. 11 DAFP IV)	50
5.4.2.2.9	Traitement des dividendes en cas de prise en compte de bénéfices intermédiaires dans CET1 (art. 24 ch. 2 let. b DAFP IV)	50
5.4.2.2.10	Divers	50
5.4.3	Synthèse	50
6	Fonds propres nécessaires en vertu de Bâle III	52
6.1	Le droit en vigueur et ses faiblesses	52
6.2	Modification de l'OFR et des circulaires de la FINMA dans le cadre de Bâle III	52
6.2.1	Redéfinition du volume des fonds propres nécessaires	52
6.2.2	Couverture plus élevée des risques de contrepartie	58
6.2.2.1	Modification de la méthode des modèles EPE pour le calcul des équivalents-crédit	59
6.2.2.2	Révision des normes relatives à la reconnaissance des sûretés	60
6.2.2.3	Nouvelles exigences de fonds propres au titre des CVA (art. 41a du projet d'OFR, Cm 392-396 Circ. 08/19)	60
6.2.2.4	Pondérations-risque plus élevées pour les engagements pris vis-à-vis d'intermédiaires financiers selon l'approche fondée sur les notations internes (IRB)	61
6.2.2.5	Exigences de fonds propres relatives aux contrats exécutés par l'intermédiaire d'une contrepartie centrale (y compris les contrats négociés en bourse)	61
6.2.3	Pondération-risque et non déduction des fonds propres	63
6.2.4	Recours à des notations externes	63
6.3	Droit comparé	64

7	Prescriptions modifiées en matière de publication.....	66
8	Nouvelles prescriptions en matière de répartition des risques.....	67
8.1	Le droit en vigueur et ses faiblesses.....	67
8.2	Principale conséquence du passage à l'approche internationale.....	68
8.3	Modifications apportées à l'OFr et à la Circ.-FINMA 08/23.....	69
8.3.1	Limite maximale applicable au montant cumulé des gros risques (art. 87 du projet d'OFr).....	69
8.3.2	Positions internes du groupe (art. 89 du projet d'OFr).....	69
8.3.3	Annonce des gros risques (art. 90, al. 2 du projet d'OFr).....	70
8.3.4	Transactions non exécutées (art. 97 du projet d'OFr).....	70
8.3.5	Contreparties liées (art. 100 du projet d'OFr).....	71
8.3.6	Limites (art. 105 du projet d'OFr abrogé).....	73
8.3.7	Crédits lombards (art. 107 du projet d'OFr abrogé).....	73
8.3.8	Limite maximale applicable envers les banques et les négociants en valeurs mobilières (art. 115a du projet d'OFr).....	73
8.3.9	Exclusions de la position globale (Art. 114, let. e et f du projet d'OFr).....	74
8.3.10	Positions adossées à des sûretés (art. 116, al. 1, let. c du projet d'OFr).....	74
8.3.11	Prise en compte des sûretés (art. 118, al. 5, ch. 1 et 2 du projet d'OFr).....	75
8.3.12	Engagements conditionnels et engagements irrévocables (art. 120, al. du projet d'OFr).....	75
8.4	Droit comparé.....	76
9	Etude d'impact.....	77
9.1	Introduction.....	77
9.2	Mise en œuvre du dispositif réglementaire international par la Suisse.....	78
9.2.1	Modification des exigences minimales.....	78
9.2.2	Modification des exigences minimales pour les risques de crédit en fonction du type de crédit.....	81
9.3	Situation des fonds propres sous Bâle III – exigences minimales et volant de fonds propres.....	84

9.4	Situation des fonds propres selon Bâle III – en tenant compte des prescriptions de la FINMA relatives à des fonds propres additionnels en plus des exigences minimales	87
9.5	Situation des fonds propres au regard de Bâle III - grandes banques	89
9.6	Nouvelles prescriptions en matière de répartition des risques	89
9.6.1	Abaissement des limites pour les positions sur les banques et les établissements TBTF	89
9.6.2	Répercussion des autres modifications	92
10	Répercussions économiques de Bâle III	93
10.1	Situation de départ et modèles d'évaluation des conséquences de la réglementation pour la Suisse.....	93
10.2	Evaluation des conséquences de la réglementation par le Conseil de stabilité financière (CSF) et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire	94
10.3	Evaluation des conséquences de la réglementation par les banques à l'aide du modèle de l'IIF	95
10.4	Particularités du marché du crédit suisse (volume et approvisionnement).....	96
10.5	Impondérables liés à l'étude	96
10.6	Résultat	97
10.7	Particularités de la réglementation spéciale TBTF pour les grandes banques	97
11	Autres modifications de l'OFB et dispositions d'exécution.....	98
11.1	Modifications de l'OFB	98
11.1.1	Etat des fonds propres (art. 13 OFB)	98
11.1.2	Application simplifiée (art. 15 OFB).....	98
11.1.3	Calcul parallèle en cas d'application de la méthode des modèles (art. 33c)	99
11.1.4	Reconnaissance des agences de notation (art. 5a nouveau OFB) ..	100
11.1.5	Modification de la définition du portefeuille de détail (Annexe 4, chiffre 1.1 OFB)	100
11.1.6	Pondération-risque pour les objets d'habitation (Annexe 4, chiffre 3.2 OFB)	100
11.2	Circ.-FINMA 08/19 « Risques de crédit – banques ».....	101
11.2.1	Cm 7	101
11.2.2	Notation des agences de crédit à l'exportation	101

11.2.3	Simulation de crise dans le contexte IRB et implication de la BNS ..	101
11.3	Circ.-FINMA 08/20 « Risques de marché – banques »	101
12	Mise en œuvre d'autres prescriptions de Bâle III dans un proche avenir et autres initiatives ayant une incidence sur Bâle III.....	102
12.1	Normes de liquidité et ratio d'endettement dans le cadre de Bâle III	102
12.2	Evolution des normes internationales de présentation des comptes.....	102
13	Glossaire.....	104

Éléments clés : la mise en œuvre du dispositif international par la Suisse

Sur la scène nationale comme internationale, le consensus était unanime après la crise financière de 2008/2009 : il fallait au secteur bancaire des prescriptions plus strictes en matière de fonds propres. Sous l'égide du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Comité de Bâle, CBCB) et de son organe de direction, les « Governors and Heads of Supervision » (GHOS), a été élaboré au cours des trois dernières années le nouveau dispositif de Bâle III. Celui-ci exige des banques qu'elles détiennent des fonds propres nettement supérieurs en quantité, mais aussi en qualité (capacité d'absorption des pertes).

C'est dans ce contexte international que s'inscrit la présente révision des prescriptions suisses concernant la dotation des banques en fonds propres. L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) entend transposer le standard international de Bâle III et le compléter par des virements de fonds propres transparents, adaptés spécifiquement à la situation suisse. Il s'agit ainsi de remplacer le dispositif national issu du standard de Bâle II en vigueur jusqu'ici, y compris ses suppléments, abattements et autres règles spéciales (« Swiss finish »). Ce changement de système, élaboré par un groupe de travail national auquel ont participé toutes les associations représentant les établissements concernés, apporte pour l'essentiel les avantages suivants :

- davantage de clarté : de nombreux suppléments, abattements ou règles spéciales inhérents au Swiss finish depuis son introduction lors de la transposition de Bâle I à la fin des années 1980 sont remplacés par les prescriptions internationales, lesquelles sont simples et plus claires.
- exigences globalement accrues en matière de fonds propres : outre les exigences minimales et le volant de fonds propres résultant de Bâle III, les directives de la FINMA imposent explicitement de détenir des fonds propres supplémentaires, dont le volume est calculé au regard de paramètres axés sur les risques (total du bilan, actifs sous gestion, dépôts privilégiés et minimum de fonds propres nécessaires, cf. circulaire de la FINMA 11/2). La philosophie prudentielle de base, selon laquelle la réglementation suisse en matière de fonds propres doit aller au-delà des standards minimaux internationaux, est ainsi pérennisée et même renforcée.
- davantage de transparence : les exigences accrues qui s'imposent aux établissements suisses en matière de fonds propres ne sont plus définies de manière sélective et relativement opaque dans les exigences minimales suisses (ancien pilier 1), mais en toute transparence dans la catégorie des fonds propres supplémentaires.
- meilleure comparabilité : les ratios de fonds propres des établissements suisses sont désormais directement comparables avec les standards en vigueur à l'échelon international. Dès lors, il n'y a plus lieu de justifier du respect des standards minimaux de Bâle à l'égard d'instances de surveillance internationales pour légitimer les spécificités de la solution suisse.
- meilleur ciblage : les nouvelles prescriptions s'appliquent aux établissements appropriés. Les banques sont classées en cinq catégories de surveillance en fonction de leur taille et des risques encourus. Plus la catégorie à laquelle appartient une banque est élevée, plus les fonds propres supplémentaires exigés sont élevés.
- meilleur contrôle des risques : les prescriptions applicables à tous les établissements en matière de répartition des risques étant elles aussi alignées sur les normes internationales, les gros risques encourus par les différents établissements seront moins sous-estimés à l'avenir.

La mise en œuvre par la Suisse des nouvelles prescriptions en matière de fonds propres intègre en premier lieu les exigences minimales, le volant de fonds propres et le volant anticyclique (« Bâle pur ») définis au regard du dispositif international : ce sont les standards minimaux internationaux. S'y ajoutent des exigences supplémentaires déterminées par la FINMA en fonction de la taille de la banque (suppléments suisses).

Les nouvelles prescriptions sont appelées à entrer en vigueur rapidement, soit au **1^{er} janvier 2013**, avec les délais transitoires du dispositif international. Les plus de 300 banques que compte la Suisse sont toutefois concernées dans une plus ou moins large mesure, en raison de leurs différences en termes de dotation en fonds propres et de modèles d'affaires. L'impact majeur se fera sentir au niveau des deux grandes banques, pour lesquelles le projet de réglementation « too big to fail » définit des prescriptions additionnelles encore plus strictes. Pour simplifier : par rapport aux standards minimaux de Bâle, les fonds propres exigés à l'avenir seront nettement supérieurs pour les grands établissements et globalement un peu plus importants pour les banques de taille moyenne ; quant aux petites banques, elles ne se verront pas imposer d'exigences accrues en matière de fonds propres, ou seulement marginalement, et pourront même bénéficier dans certain cas d'exigences moindres. La plupart des établissements suisses disposent d'ores et déjà de fonds propres de grande qualité, et en quantité suffisante pour assurer la mise en œuvre des nouvelles prescriptions internationales en Suisse.

Selon des estimations, les **coûts d'adaptation** pour les établissements se situent à un niveau gérable, si l'on considère à la fois les coûts informatiques globaux et l'importance des innovations réglementaires envisagées : les petites et moyennes banques anticipent des montants de l'ordre de 300 000 CHF maximum, les grands établissements doivent s'attendre à des montants de l'ordre de 1 à 5 millions de CHF, voire moins s'ils ont déjà adapté leurs systèmes.

De l'avis de la FINMA, les **conséquences économiques** seront également faibles. L'adaptation des exigences minimales en matière de fonds propres aux standards internationaux est susceptible d'entraîner des surcoûts dans certains secteurs du crédit (notamment les constructions à usage agricole et artisanal). Toutefois, les analyses macroéconomiques ne laissent pas présager en Suisse une pénurie générale de crédit imputable aux nouvelles règles. Les calculs théoriques effectués par le « Macroeconomic Assessment Group » (MAG), mandaté à cet effet par le Comité de Bâle, tablent sur un recul du PIB de moins de 0,2 % au bout de quatre ans et demi. La Suisse devrait s'inscrire en deçà de ces chiffres : certes, elle présente un taux de crédit par habitant très élevé en comparaison internationale, mais l'essentiel de ces crédits sont des financements hypothécaires. Le volume des crédits influant directement sur la croissance (crédits aux PME p. ex.) est nettement plus faible en Suisse que dans la plupart des autres pays.

Le présent projet de révision de l'OFR et des dispositions d'exécution y afférentes de la FINMA n'intègre pas encore tous les éléments du dispositif international de Bâle III : l'introduction d'un ratio d'endettement (non pondéré) et de nouveaux standards minimaux en matière de risques de liquidité suppose encore des périodes d'observation préalables, afin d'identifier les éventuelles « conséquences inattendues » qui pourraient survenir. Des projets de révision y relatifs seront élaborés à compter de l'année prochaine.

1 Le cadre international et la mise en œuvre en Suisse

Les critères à remplir en vertu du droit suisse par les banques et les négociants en valeurs mobilières autorisés (ci-après les « établissements ») pour exercer leurs activités résultent principalement des prescriptions concernant les fonds propres à détenir et la répartition des risques, qui en constituent les piliers. Les prescriptions en matière de fonds propres définissent le volume de fonds propres que les établissements doivent détenir pour couvrir de manière appropriée les risques de pertes liés à leur activité. Un niveau de fonds propres supérieur aux exigences minimales en la matière vise à faire en sorte qu'en cas de pertes substantielles, les établissements ne deviennent pas insolvables et ne subissent pas, le cas échéant, un préjudice supplémentaire. Les prescriptions en matière de répartition des risques déterminent le risque maximal que peut encourir un établissement envers des contreparties individuelles ou un groupe de contreparties liées. Il s'agit là d'éviter qu'en cas de défaillance d'un crédit important, l'établissement soit mis en péril et qu'il en résulte le cas échéant des dommages considérables.

Comme la plupart des Etats membres du Comité de Bâle, dont font aussi partie désormais les pays du G-20, la Suisse a jusqu'ici mis en œuvre les prescriptions internationales en matière de fonds propres en calquant dans son droit les lignes directrices données par le Comité de Bâle dans ses dispositifs « Bâle I » (1988) et « Bâle II » (2004/06). La transposition de Bâle II en droit suisse est entrée en vigueur début 2007 sous la forme, d'une part, de l'« ordonnance sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des négociants en valeurs mobilières » (ordonnance sur les fonds propres, OFR) arrêtée par le Conseil fédéral et, d'autre part, de circulaires de la FINMA (Circ.-FINMA) en tant que dispositions d'exécution de l'OFR. La mise en œuvre actuelle des standards minimaux de Bâle en Suisse se base pour l'essentiel sur les standards minimaux internationaux mais intègre aussi, pour des raisons historiques, certaines différences au niveau du calcul des exigences minimales en matière de fonds propres (notamment des pondérations-risque supérieures ou inférieures pour certains types de crédit). Globalement, ces différences ont pour effet de renforcer les exigences minimales suisses par rapport aux standards minimaux internationaux en matière de fonds propres, afin notamment d'accroître la sécurité de la place financière. Appelées communément « Swiss finish », elles sont réputées être plus strictes que les exigences du Comité de Bâle.

Ces différences, le dispositif suisse les a introduites principalement là où, du point de vue de l'époque, les prescriptions minimales internationales ne tenaient pas suffisamment compte de la situation nationale ou n'étaient pas assez nuancées. Dans le cadre de la transposition de Bâle II en droit suisse, pour éviter que les banques opérant à l'échelon international ne subissent de plein fouet les divergences par rapport au standard minimum international, formulées dans des dispositions parfois très détaillées et spécifiques, on a toutefois introduit parallèlement dans l'OFR ce qu'il est convenu d'appeler l'« approche standard internationale » (AS-BRI). Celle-ci reprend pour l'essentiel les exigences internationales sans modifications, mais intègre le « Swiss finish » dans les exigences minimales en matière de fonds propres à l'aide de multiplicateurs : les exigences en résultant se trouvent ainsi relevées au même niveau que dans le cadre de l'approche standard suisse (AS-CH) avec « Swiss finish ». Tant les prescriptions relatives à la couverture par des fonds propres que celles relatives à la répartition des risques ont déjà fait l'objet d'une nouvelle révision depuis lors :

- S'agissant de la **couverture par des fonds propres**, le Comité de Bâle n'a pas tardé à tirer de premiers enseignements de la crise et à remédier aux lacunes réglementaires les plus manifestes dans deux domaines : les prescriptions en matière de risques de marché et le cadre réglementaire applicable aux opérations de titrisation. Ces changements, connus sous le nom de « Bâle 2.5 », sont entrés en vigueur en Suisse le 1^{er} janvier 2011, à l'issue d'une révision partielle de l'OFR et des Circ.-FINMA y afférentes. En parallèle, le Comité de Bâle a entrepris une évaluation complète des lacunes manifestes du dispositif de Bâle II, ainsi que des mesures complémentaires et correctives y afférentes. Ce processus a abouti à une série de mesures de grande ampleur, élaborée sur pas moins de trois ans et connue sous le nom de « Bâle III ». Ces travaux sont provisoirement arrivés à leur terme¹ avec la publication d'un nouveau dispositif le 16 décembre 2010.
- S'agissant de la **répartition des risques**, les changements entrés en vigueur dans l'UE en juillet 2009 ont été transposés en Suisse dans le cadre de la même révision partielle de l'OFR que celle destinée à transposer Bâle 2.5. Cette révision partielle, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, n'a toutefois procédé qu'à des adaptations de l'approche internationale en matière de répartition des risques, laquelle est appliquée par une bonne quarantaine des plus de 300 établissements que compte la Suisse. La révision de l'approche suisse en matière de répartition des risques, qui concerne la grande majorité des établissements suisses, est restée en suspens depuis lors et a été reportée au profit d'adaptations liées à la transposition de Bâle III. Les changements opérés dans la réglementation de l'UE, et donc leur applicabilité aux établissements qui utilisaient jusqu'ici l'approche suisse en matière de répartition des risques, font dès lors partie intégrante des changements réglementaires proposés en Suisse.

Constitue le noyau dur de la présente révision de l'OFR la mise en œuvre en Suisse de toutes les mesures pour lesquelles il n'est pas prévu de période d'observation et qui pourront entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013, sous réserve des délais transitoires prescrits par le dispositif international. Il s'agit, en résumé, des mesures suivantes de Bâle III :

- Les **fonds propres réglementaires pris en compte** ont été redéfinis dans la perspective d'une capacité d'absorption des pertes accrue par rapport à Bâle II. L'objectif est que les établissements disposent de suffisamment de fonds propres « de bonne qualité » pour absorber les pertes lorsque la poursuite de l'exploitation n'est pas fondamentalement remise en cause (fonds propres « going concern »). Cela vaut notamment pour les fonds propres de qualité supérieure, les fonds propres de base durs (« Common Equity Tier 1 », en abrégé CET1). Cela vaut aussi pour les instruments de capital qui ne constituent pas du capital social, mais peuvent néanmoins être pris en compte comme fonds propres de base supplémentaires. Enfin, même les exigences en matière de fonds propres complémentaires ont été relevées, alors que cette composante des fonds propres n'a pas pour objet d'absorber les pertes dans une optique de poursuite de l'exploitation. L'effet de ces nouvelles définitions est d'accroître la valeur du numérateur dans les ratios de fonds propres BRI.

¹ Certaines mesures, comme les normes en matière de liquidité et le ratio d'endettement maximal (« leverage ratio »), prévoient des périodes d'observation sur les années à venir ainsi que la possibilité de procéder à des rectifications si des « conséquences inattendues » devaient survenir. D'autres mesures, notamment une révision du dispositif régissant le traitement des titrisations, y compris l'utilisation de notations externes, ou encore une révision approfondie du portefeuille de négoce, ont été promises par le Comité de Bâle pour les années suivantes.

- S'agissant des **fonds propres nécessaires**, diverses innovations de Bâle III entraînent un changement dans la détermination des actifs pondérés en fonction des risques, et donc une modification du dénominateur des ratios de fonds propres BRI. Parmi ces innovations figurent une identification plus complète des risques de contrepartie (risque de défaillance en cas d'opérations sur dérivés, d'opérations de mise en pension de titres et de cessions temporaires de titres) ainsi qu'un nouveau traitement sélectif de certaines positions par pondération-risque et non plus par déduction des fonds propres. Il en résulte un accroissement tendanciel de la valeur du dénominateur, selon l'ampleur de l'exposition de l'établissement dans les domaines d'activité concernés. Entrent enfin dans la nouvelle définition internationale des fonds propres nécessaires des volants (de sécurité) qui sont constitués de diverses composantes. Le but est d'accumuler des capitaux pendant les périodes de prospérité ou de forte croissance du crédit, de façon à pouvoir les libérer pour absorber les pertes en période difficile.

L'exigence minimale en matière de fonds propres globaux, hors volant de fonds propres, reste fixée dans le cadre de Bâle III à 8 % des actifs pondérés en fonction des risques (« Risk Weighted Assets », RWA). Les exigences quant à la composition qualitative des fonds propres sont toutefois notablement relevées : la nouvelle exigence minimale en matière de fonds propres de base durs, au centre du dispositif, passe de 2 % à 4,5 % des RWA. Les banques sont en outre tenues de constituer un volant de fonds propres destiné à faire face à d'éventuelles phases de tension ultérieures. Les exigences en matière de fonds propres de base durs atteignent ainsi 7 % des RWA. S'y ajoute un matelas de fonds propres anticyclique, motivé par des considérations macroprudentielles et lui aussi constitué exclusivement de fonds propres de base durs CET1, de l'ordre de 0 à 2,5 % des RWA. Durant les périodes où le matelas anticyclique déploie tous ses effets, les exigences globales en matière de fonds propres de base durs peuvent ainsi grimper temporairement jusqu'à 9,5 %.

Lors des travaux de transposition en droit suisse, la FINMA avait pour objectif de reprendre les prescriptions minimales et les calibrages internationaux ; en d'autres termes, s'agissant des fonds propres et de la répartition des risques, elle visait une transposition sans « Swiss finish », afin d'aligner la législation suisse sur les prescriptions internationales dans ces domaines².

Reste exclue de la présente révision de l'OFR la mise en œuvre des exigences nationales spécifiques applicables aux banques d'importance systémique. La transposition des mesures relatives au « too big to fail » fait l'objet d'un calendrier séparé et sera insérée dans l'OFR, dont elle constituera le titre 5, lorsque le processus législatif nécessaire à cet effet aura abouti. Ce processus est en cours.

² S'y ajoutent les suppléments suisses spécifiques, qui varient selon la taille de l'établissement.

2 Objectifs et destinataires de la révision

Les changements réglementaires présentés ici correspondent à la mise en œuvre nationale des mesures prises à l'échelon international dans le sillage de la crise financière, à partir de 2007, lorsque sont apparues dans les différents domaines réglementaires des lacunes à combler impérativement. Ces changements concernent les banques et négociants en valeurs mobilières soumis au droit suisse.

En juillet 2010, les « Governors and Heads of Supervision » (GHOS) du Comité de Bâle, qui constituent l'organe de direction de ce dernier, se sont entendus sur les principaux éléments structurants du train de réformes dit « Bâle III ». Lors de leur séance de septembre 2010, ils ont ensuite arrêté le calibrage et la mise en œuvre des mesures. L'ensemble du dispositif de Bâle III a été publié le 16 décembre 2010³ puis, le 1^{er} juin 2011, il a été confirmé dans une version légèrement révisée⁴. L'objectif de ce train de réformes est de combler des lacunes notoires dans le dispositif de Bâle II et d'y apporter les renforcements nécessaires. Le dispositif de Bâle III doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013⁵. Les aspects majeurs de cette révision sont une redéfinition des fonds propres pris en compte, l'introduction d'un volant de fonds propres faisant partie intégrante des fonds propres nécessaires, des ajustements au niveau de la pondération-risque des actifs, l'introduction d'un ratio d'endettement maximal (« leverage ratio ») et l'introduction de lignes directrices concernant le risque de liquidité. Des délais transitoires internationaux ont été prévus pour la mise en œuvre de ce train de réformes. Certaines mesures sont assorties de « périodes d'observation » préalables à leur entrée en vigueur, qui permettront d'identifier et d'analyser d'éventuelles « conséquences inattendues ».

Dès le mois de juillet 2009, l'Union européenne a révisé sa directive concernant les gros crédits (répartition des risques). En termes de conformité internationale, la réglementation suisse s'appuie dans ce domaine sur les prescriptions européennes, car le Comité de Bâle n'a pas élaboré en la matière de lignes directrices détaillées et quantitativement contraignantes. Une première partie de cette révision européenne a d'ores et déjà été transposée en Suisse par la révision partielle de l'OFR intervenue en 2010, une deuxième partie fait l'objet de la présente réforme.

La mise en œuvre de ces révisions internationales en Suisse se fait au premier chef par la révision partielle de l'ordonnance sur les fonds propres et la répartition des risques (OFR). Cette révision partielle de l'OFR et des dispositions d'exécution y afférentes sous forme de circulaires de la FINMA (Circ.-FINMA) est aussi l'occasion d'apporter quelques rares modifications qui ne sont pas directement liées à des prescriptions de Bâle III, mais se sont révélées nécessaires en raison d'autres évolu-

³ « Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems » et « Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring ».

⁴ Bâle III: « A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems - revised version, June 2011 » : cette version précise notamment les lignes directrices concernant la couverture par des fonds propres des fluctuations de la valeur de marché du risque de crédit de contrepartie.

⁵ En Suisse, Bâle III doit être planifié et mis en œuvre conformément aux délais d'entrée en vigueur fixés à l'échelon international et connus à ce jour. En particulier, ces délais de mise en œuvre tels qu'ils existent aujourd'hui devront être maintenus en Suisse y compris si le Comité de Bâle en reporte certains a posteriori. Ce principe s'appliquera au minimum dans les cas où d'éventuels reports de délais ne sont pas dûment justifiés par des modifications ultérieures, nécessitant de nouvelles études d'impact, des spécifications applicables à l'échelon international.

tions législatives (p. ex. nouvelle Circ.-FINMA 12/1 « Agences de notation ») ou d'autres mises à jour pertinentes à effectuer (p. ex. modification des dispositions sur l'état des fonds propres). Au niveau des dispositions d'exécution, sont modifiées ponctuellement les circulaires suivantes : Circ.-FINMA 08/19 « Risques de crédit – banques », Circ.-FINMA 08/20 « Risques de marché – banques », Circ.-FINMA 08/22 « Publication FP – banques » et Circ.-FINMA 08/23 « Répartition des risques – banques ». Ce train de réformes comprend en outre une révision partielle approfondie de la Circ.-FINMA 08/34 « Fonds propres de base – banques », intitulée désormais Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques ».

Les modifications réglementaires ont été élaborées depuis le printemps 2011 dans le cadre d'un groupe de travail national mixte où étaient représentés : la FINMA (présidence), l'Association des banques étrangères en Suisse, l'Association des banques suisses commerciales et de gestion, l'Association des banquiers privés suisses, l'Association suisse des banquiers, la Banque nationale suisse, la Chambre fiduciaire, le Credit Suisse, le Département fédéral des finances, Raiffeisen Suisse (coopérative), RBA-Holding, le Schweizer Verband unabhängiger Effekthändler (Swiss Association of Independent Securities Dealers), UBS et l'Union des Banques Cantonales Suisses. La composition de ce groupe de travail correspond à celle du groupe de travail qui avait été institué pour la transposition de Bâle II dans l'OFR et les Circ.-FINMA y afférentes. Le projet de révision est l'aboutissement de travaux et de débats intensifs menés au cours des derniers mois. Par nature, il ne saurait représenter une position consensuelle absolue de tous les intéressés représentés au sein du groupe de travail national.

3 Les principales modifications et leurs effets en bref

Entrée en vigueur

Les règles modifiées entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Mise en œuvre du projet d'OFR au regard des prescriptions minimales internationales

D'une manière générale, la transposition de Bâle III et la poursuite de la révision des prescriptions en matière de répartition des risques ont été liées à la suppression du « Swiss finish », c'est-à-dire des différences spécifiques à la Suisse par rapport au standard international de Bâle II. Ces différences se traduisaient par des exigences de fonds propres supérieures en moyenne d'environ 7 à 8 %. Sont exigés désormais des fonds propres supplémentaires, spécifiquement suisses, qui prennent la forme de volants de fonds propres tels que les impose la Circ.-FINMA 11/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques » entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011. Le délai transitoire court jusqu'à fin 2016. Le projet de révision ne porte pas sur la Circ.-FINMA 11/2, qui restera en principe inchangée sous Bâle III.

Exigences accrues pour la prise en compte réglementaire des fonds propres

On constate d'une manière générale que les exigences plus strictes imposées aux établissements quant à la qualité et à la nature des instruments de capital pris en compte constituent l'un des renforcements les plus prégnants de Bâle III. L'objectif consiste, dans une perspective de poursuite de l'exploitation, à exclure dorénavant de la prise en compte comme fonds propres les éléments non susceptibles d'absorber des pertes. Tel est le cas par exemple des créances fiscales latentes (« Deferred Tax Assets », DTA) ou des prêts subordonnés, précédemment pris en compte comme fonds propres.

Les trois composantes principales des fonds propres sont classées selon des critères de qualité décroissants. La première, la plus qualitative, est constituée des fonds propres de base durs (CET1). Les critères correspondants sont définis à l'art. 20 du projet d'OFR. Pour les formes sociales autres que la société anonyme qui sont présentes en Suisse, le projet d'OFR prévoit une transposition de ces critères par analogie. En deuxième lieu, les fonds propres de base supplémentaires (« Additional Tier 1 », en abrégé AT1, art. 24 du projet d'OFR) doivent aussi répondre à des critères quant à leur capacité d'absorption des pertes en cas de risque d'insolvabilité (art. 26 du projet d'OFR). Il en va de même, en troisième lieu, des fonds propres complémentaires (« Tier 2 », en abrégé T2, art. 27 du projet d'OFR), qui restent composés pour l'essentiel de prêts subordonnés avec échéance finale. Une série de dispositions de l'OFR concernant les fonds propres pris en compte fait l'objet d'une nouvelle circulaire de la FINMA (Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques »). Celle-ci reprend d'une part les chiffres marginaux existants de la Circ.-FINMA 08/34 « Fonds propres de base – banques » et, d'autre part, elle concrétise désormais certaines dispositions techniques sur les fonds propres de base durs, sur la notion d'« abandon de créance » et, en partie, sur les dispositions spéciales applicables aux banques qui utilisent une norme comptable internationale. Le passage à cette définition plus stricte des fonds propres pris en compte est assorti d'une série de dispositions transitoires prévues au titre 6 du projet d'OFR, parmi les dispositions finales.

En Suisse, la grande majorité des banques disposent déjà d'un bon matelas de fonds propres, tant en termes de montant qu'en termes de qualité. Dès lors, les ratios de fonds propres sont le plus souvent nettement au-dessus des seuils critiques de Bâle III. La moyenne des quotes-parts non pondérées de CET1 s'établit à 24 % dans les banques en Suisse (hors grandes banques), soit un niveau très élevé – et d'autant plus élevé que ce calcul repose sur l'hypothèse prudente d'une hausse des RWA de 20 % sous Bâle III.

Autres fonds propres nécessaires en vertu de Bâle III

Bâle III exige de nouveaux ratios minimaux de fonds propres, l'introduction d'un volant de fonds propres qui excède les exigences minimales, ainsi que des règles étendues ou nouvelles en matière de risques de contrepartie.

La dotation minimale en fonds propres est désormais exprimée sous la forme de trois ratios minimaux de fonds propres à détenir en permanence, calculés par rapport aux positions pondérées des risques (cf. art. 33 al. 1 et 3^{bis} du projet d'OFR) : le ratio de CET1, égal à 4,5 % des positions pondérées, le ratio de fonds propres de base, égal à 6 % des positions pondérées, et le ratio de fonds propres globaux, égal à 8,0 % des positions pondérées. Si ce dernier ratio entrera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2013, les deux autres sont assortis de dispositions transitoires spécifiques. Le ratio de CET1 devra être de 3,5 % en 2013 et de 4,0 % en 2014, et le ratio de fonds propres de base de 4,5 % en 2013 et de 6,0 % en 2014 (cf. les dispositions transitoires à l'art. 125f du projet d'OFR).

Le volant de fonds propres supplémentaire selon Bâle III comprend un volant de fonds propres et un volant anticyclique. Ceux-ci sont transposés dans la loi aux nouveaux art. 33a et 33b du projet d'OFR. Ces deux volants doivent être constitués en sus des exigences minimales absolues liées à la licence bancaire (exprimées par les ratios de fonds propres définis à l'art. 33 al. 3^{bis} du projet d'OFR) et détenus sous forme de fonds propres de base durs CET1. Le volant de fonds propres (art. 33a du projet d'OFR) s'élève à 2,5 % du total des positions pondérées. Il est complété par un volant variable anticyclique, macroprudentiel (art. 33b du projet d'OFR), qui vise à renforcer la capacité de résistance du secteur bancaire face aux risques liés à une croissance excessive du crédit.

Bâle III exige désormais des fonds propres supplémentaires pour couvrir les risques issus d'engagements de garantie envers des contreparties centrales ainsi que le risque d'éventuels ajustements de valeur de dérivés résultant du risque de crédit de contrepartie (cf. art. 33 al. 2 let. e et f du projet d'OFR). Outre des ajustements dans le calcul des équivalents-crédit (Circ.-FINMA 08/19, cm 102, 123.1, 148, 163), de nouvelles exigences de fonds propres au titre des CVA (« Credit Valuation Adjustments ») résultant du risque de crédit de contrepartie sur dérivés touchent au premier chef les grands établissements détenant d'importants portefeuilles de dérivés exécutés bilatéralement. Les exigences de fonds propres au titre des CVA sont régies par l'art. 41a du projet d'OFR ainsi que par la Circ.-FINMA 08/19, cm 392-396.

Prescriptions modifiées en matière de publication

Les modifications apportées aux prescriptions en matière de publication ne sont pas matérielles. Elles ne font qu'intégrer la terminologie de Bâle III et les chiffres à publier en vertu de ce dispositif, ainsi que

le fait qu'il n'y a plus lieu de rendre compte de l'approche suisse puisque le « Swiss finish » a été remplacé.

Poursuite de la révision des prescriptions en matière de répartition des risques

Avec les adaptations prévues par le projet d'OFR en matière de répartition des risques, tous les établissements sont à nouveau soumis à un régime uniforme en ce qui concerne le traitement des gros risques. Les principales modifications effectuées consistent en des ajustements dans le domaine des positions intragroupes et des gros risques envers des banques et des négociants en valeurs mobilières. S'agissant des ajustements dans le domaine des positions intragroupes, le nouvel art. 89 al. 1^{bis} du projet d'OFR rend ce dernier compatible avec le projet « transposition des standards internationaux [de l'UE] ». En vertu de ces standards, les positions intragroupes peuvent, en option, être exemptées de la limite générale de 25 %. La FINMA entend toutefois exiger des banques un reporting régulier et complet sur ces positions en particulier, reporting qui lui servira de base pour restreindre de manière appropriée, le cas échéant, les exceptions générales. Extérieure à Bâle III, la révision concernant la limitation des gros risques envers des banques d'importance systémique, telle que la prévoit désormais le nouvel art. 115a du projet d'OFR, est un élément important de la mise en œuvre du « too big to fail ». Elle n'a pas sa place dans la partie consacrée aux dispositions applicables aux banques d'importance systémique mais relève tout à fait de ce projet d'OFR, car elle vise les petites et moyennes banques et prévoit des prescriptions concernant les limites applicables aux gros risques en cas de positions envers des banques internationales d'importance systémique.

Autres modifications

Voici, en bref, les principales autres modifications sans lien direct avec Bâle III :

- En vertu de l'art. 13 du projet d'OFR, l'état des fonds propres au niveau de la maison mère et du groupe devra désormais être transmis dans un délai de six semaines.
- En vertu de l'art. 33c du projet d'OFR, s'agissant d'établissements qui déterminent leurs fonds propres nécessaires sur la base de modèles soumis à autorisation, la FINMA pourra exiger un calcul parallèle des fonds propres nécessaires effectué sur la base d'une approche standard qu'elle jugera appropriée.
- Les règles concernant la reconnaissance des agences de notation figurent désormais au chapitre « Généralités » du titre consacré aux fonds propres nécessaires (art. 35a du projet d'OFR).
- Correction d'une définition erronée des positions sur la clientèle de détail (annexe 4, ch. 1.1 du projet d'OFR).
- Définition plus précise de la notion de « groupe de contreparties liées » (art. 100 al. 4 du projet d'OFR).

4 Les différences entre Bâle III et sa mise en œuvre en Suisse

4.1 La particularité du « Swiss finish » tel qu'il prévalait jusqu'ici

Les standards minimaux de Bâle (Bâle I, II et maintenant III) constituent un cadre conceptuel qui définit notamment, sous forme d'exigences minimales, les fonds propres pris en compte et nécessaires pour les banques. Ces exigences *minimales* résultent d'un processus où la politique a eu son mot à dire : elles représentent donc une sorte de *plus petit* dénominateur commun, un compromis sur lequel les Etats membres du Comité de Bâle se sont entendus. Traditionnellement, la Suisse compte parmi les tenants de standards relativement élevés en matière de fonds propres, et qui excèdent les standards minimaux de Bâle. Ce « plus par rapport aux standards minimaux » est appelé communément « **Swiss finish** ». Ainsi, la transposition nationale de Bâle I prévoyait déjà quelques divergences par rapport à une approche puriste qui s'en tiendrait strictement aux standards minimaux de Bâle.

Globalement et en premier lieu, ces divergences ont eu jusqu'ici pour effet que le droit suisse imposait aux banques, en matière de fonds propres, des exigences minimales supérieures aux standards minimaux de Bâle. En deuxième lieu, le « Swiss finish » résulte de circonstances nationales, que les standards minimaux internationaux de Bâle ne reflètent pas ou pas suffisamment. Tel est le cas par exemple de la couverture forfaitaire des crédits lombards par des fonds propres en Suisse ; tel est le cas également de la couverture des immeubles industriels, commerciaux ou agricoles par des fonds propres, qui varie en fonction du taux de nantissement et est aménagée selon des modalités distinctes (crédits garantis par gage immobilier). En troisième lieu, le « Swiss finish » présente aussi des différences conceptuelles par rapport au dispositif international, notamment une couverture des créances interbancaires par des fonds propres qui varie en fonction de la durée résiduelle de ces créances et non en fonction de leur durée initiale, ou encore un autre mode de calcul des équivalents-crédit pour les opérations sur dérivés.⁶

Le « Swiss finish » dans sa forme actuelle existe pour l'essentiel depuis la fin des années 1980, lorsque la réglementation suisse en matière de fonds propres et de répartition des risques fut adaptée à Bâle I, ainsi qu'aux recommandations du Comité de Bâle sur les grands risques alors en vigueur et à la directive de l'UE correspondante. Un nouveau « Swiss finish » intervint fin 1997, dans le cadre de l'introduction de la nouvelle réglementation sur les risques de marché. Lors de la transposition de Bâle II en 2007, le « Swiss finish » existant en matière de couverture par des fonds propres et de répartition des risques fut conservé. Cela répondait à deux motivations : d'une part, le maintien de standards suisses plus exigeants que les standards minimaux de Bâle en matière de fonds propres et, d'autre part, une transposition de Bâle II en droit national aussi peu onéreuse que possible et requérant un minimum d'adaptations des systèmes.

« Bâle » est le standard international de référence pour le calcul des ratios de fonds propres BRI que publient les banques opérant à l'échelon international – comme par exemple le ratio tier 1, qui mesure le rapport entre les fonds propres de base et les positions pondérées en fonction des risques. C'est

⁶ Pour des précisions techniques sur le « Swiss finish », on consultera avec profit le point 8 du document disponible sous <http://www.finma.ch/e/beaufsichtigte/banken-effektenhaendler/erv-ofr-revision-2011-quantitative-survey/Documents/gis-ch-revision-erv-anleitung-f.pdf>

sur la base de ce standard que l'on compare la situation des banques du monde entier en matière de fonds propres. A la demande des banques, afin d'éviter les doubles calculs de fonds propres qu'auraient entraîné les différences conceptuelles évoquées ci-dessus, on a introduit deux approches standard distinctes lors de la transposition de Bâle II en droit national : l'approche standard internationale (AS-BRI), qui permet de calculer les fonds propres nécessaires selon la logique du dispositif international, et l'approche standard suisse (AS-CH), qui suit à cet égard la logique déjà en vigueur dans le cadre de la transposition de Bâle I en droit suisse. L'AS-BRI prévoit un certain nombre de multiplicateurs (cf. art. 64 et 67 de l'OFR en vigueur) qui permettent de relever les exigences en matière de fonds propres selon l'AS-BRI au niveau de celles de l'AS-CH.

Selon des estimations, ce supplément résultant du « Swiss finish » se situe aujourd'hui en moyenne entre 7 et 8 % dans les banques suisses autres que les grandes banques et reste typiquement en dessous de 10 %. Dans certains cas particuliers, il peut être négatif (le « Swiss finish » constitue alors un allègement de quelques points de pourcentage par rapport au standard minimal international). Dans d'autres cas, il atteint 20 % et, exceptionnellement, il peut être nettement supérieur.

Ce caractère plus strict de la réglementation suisse, qui prend la forme d'exigences accrues en matière de fonds propres et donc de positions pondérées en fonction des risques (« risk weighted assets », RWA) plus élevées, n'apparaît toutefois pas immédiatement et est d'une approche relativement complexe – parce qu'il faut toujours préciser selon quel standard les RWA ont été calculés, et qu'il faut connaître ces standards pour bien prendre la mesure de la réglementation suisse. On pourrait améliorer la transparence en calculant les RWA selon les standards minimaux de Bâle et en définissant des ratios minimaux de fonds propres qui soient plus exigeants que ces standards : par exemple, alors que les standards minimaux de Bâle fixent à 8 % le ratio minimal de fonds propres globaux à respecter, les standards suisses pourraient exiger un minimum de 9 %, ce qui correspondrait à un renforcement de 12,5 % par rapport aux standards minimaux de Bâle.

La meilleure reconnaissance internationale de la réglementation bancaire suisse est un autre argument qui plaide en faveur d'une transposition du nouveau dispositif international de Bâle III. Ainsi par exemple, en Grande-Bretagne, la FSA a officiellement⁷ reconnu l'eurocompatibilité de l'AS-BRI, ce qui n'est pas le cas de l'AS-CH (notamment en raison de la couverture forfaitaire des crédits lombards par des fonds propres).

Enfin, les standards minimaux de Bâle ne cessent d'évoluer. Du fait des différences conceptuelles susmentionnées, il devient de plus en plus difficile de procéder à des adaptations de la réglementation suisse existante sans enfreindre les standards minimaux de Bâle. L'exemple emblématique dans le contexte de Bâle III est la couverture des CVA par des fonds propres, qui fait l'objet de développements ci-après (cf. paragraphe 6.2.2). En termes simples, celle-ci correspond à un supplément donné, exprimé en pourcentage, sur l'équivalent-crédit appliqué aux dérivés. Or la méthode de calcul de ces équivalents-crédit selon l'AS-CH ne suit pas la logique de Bâle, de sorte qu'elle peut mener en fin de compte à des équivalents-crédit nettement inférieurs – sans compter des variations selon les banques

⁷ Cf. <https://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/BIPRU/8/Annex6> (Note 2: √ International standardised approach only. The treatment of Lombard loans is not equivalent and they must be treated under the FSA's rules.)

concernées. Afin d'aboutir finalement, pour les dérivés, aux mêmes exigences en matière de fonds propres, il faudrait donc que l'AS-CH calibre/réglemente autrement que le dispositif international les exigences en matière de fonds propres au titre des CVA, le bon calibrage constituant de surcroît un problème en soi.

La situation est similaire en matière de répartition des risques, où cohabitent également certaines prescriptions relevant d'une approche suisse et d'autres relevant d'une approche internationale. En outre, l'approche suisse présente un point faible conceptuel : pour le calcul des gros risques, elle se base sur les pondérations-risque comme pour la couverture par des fonds propres, d'où une sous-estimation des gros risques. S'agissant des gros risques, il convient plutôt de se demander quelles conséquences aurait au cas par cas la défaillance des positions créancières *les plus importantes* – même si celles-ci ont une faible pondération-risque, par exemple en raison d'une bonne notation, aux fins de la gestion des fonds propres.

Au plan opérationnel, le fait de ne plus appliquer qu'une seule approche standard se traduit par des simplifications pour les sociétés d'audit, la Banque nationale suisse et la FINMA. Les questions d'interprétation n'ont plus à être tranchées et réglementées au regard des deux approches. L'ordonnance sur les fonds propres et les dispositions d'exécution y afférentes peuvent dès lors être rationalisées (déréglementation). L'état des fonds propres, qu'il conviendra aussi de réviser à la lumière de Bâle III, n'a plus besoin d'être établi à double (variante AS-CH et variante AS-BRI).

Pour toutes ces raisons, dans le sillage de la transposition de Bâle III, la FINMA entend adapter les règles nationales au dispositif international, en ce qui concerne tant les fonds propres que la répartition des risques. S'agissant de la répartition des risques, le Comité de Bâle s'est borné à publier des principes ainsi que les principales prescriptions quantitatives – par exemple, pour les gros risques, le plafond de 25 % des fonds propres pris en compte. Dans ce domaine, il n'a pas encore publié de règles aussi détaillées que celles régissant les exigences en matière de fonds propres. Au plan technique et pour ce qui est de la répartition des risques, ce sont donc les standards en vigueur dans l'UE qui servent de fil conducteur à la transposition des standards internationaux en droit suisse.

Dans les projets d'OFR soumis à consultation ainsi que dans les circulaires de la FINMA y afférentes, les développements concernant l'AS-CH et l'approche suisse en matière de répartition des risques ont été supprimés. La section ci-après revient sur les modifications correspondantes. Les ajustements nécessaires en vue de mettre en œuvre Bâle III sont présentés aux chapitres 5 (Fonds propres pris en compte) et 6 (Fonds propres nécessaires). Les autres modifications font l'objet du chapitre 11.

4.2 Les conséquences de la transposition du dispositif international

Le « Swiss finish » prévoit quelques spécificités concernant les fonds propres pris en compte et les fonds propres nécessaires, spécificités que l'approche « Bâle pur » n'intègre pas. En termes simples, toutes les dispositions contenant des spécificités suisses ont été supprimées de la réglementation existante et les règles qui divergeaient jusqu'ici du dispositif international ont été adaptées à ce dernier.

4.2.1 Modifications apportées aux prescriptions en matière de fonds propres

S'agissant des fonds propres, « Bâle pur » entraîne la suppression des règles spéciales suivantes :

- Obligation de consolidation des sociétés immobilières (art. 4 let. c et art. 6 al. 3 de l'OFR en vigueur)
- Pondération accrue des risques sans contrepartie, y compris pour le traitement des immeubles détenus indirectement (par le biais de participations dans des sociétés immobilières) et des immeubles détenus directement (art. 67 du projet d'OFR)
- AS-CH pour les risques de crédit (art. 38 al. 1 let. a du projet d'OFR) et règles de détail y relatives dérogeant au dispositif international, telles qu'elles sont définies aussi dans le projet de Circ.-FINMA 08/19 « Risques de crédit – banques » :
 - Calcul des positions à pondérer selon l'AS-CH (art. 53 et annexes 2, 4 et 5 du projet d'OFR)
 - Détermination des équivalents-crédit pour les opérations hors bilan (annexe 1 du projet d'OFR) et pour les dérivés selon la méthode de la valeur de marché dans l'AS-CH (projet de Circ.-FINMA 08/19, cm 21, 22, 27-48)
 - Traitement des crédits lombards selon l'approche forfaitaire (art. 60 du projet d'OFR)
 - Traitement des opérations de prêt, de mise en pension et opérations similaires (art. 61 al. 2 du projet d'OFR)
 - Réduction des positions pondérées et/ou des fonds propres nécessaires en fonction de certains correctifs de valeur et provisions portés au passif du bilan (art. 62 du projet d'OFR)
 - Traitement des propres titres de participation et titres de créance (art. 23 al. 2 et art. 53 al. 5 de l'OFR en vigueur)

Ont été supprimés également les multiplicateurs introduits avec Bâle II dans le contexte de l'AS-BRI et de l'approche fondée sur les notations internes (IRB), à l'aide desquels étaient définis des taux de couverture par des fonds propres excédant les standards minimaux de Bâle (art. 64 et art. 65 al. 3 du projet d'OFR).

S'agissant de la couverture des risques de marché, les taux de couverture excédant les standards minimaux de Bâle ont été ramenés au niveau de « Bâle pur » et quelques autres modifications ont été effectuées. Sont à mentionner spécifiquement les aspects suivants de l'approche standard relative aux risques de marché (art. 72-75 OFR et Circ.-FINMA 08/20 « Risques de marché – banques ») :

- Pour calculer les risques spécifiques des instruments de taux d'intérêt, on se base désormais sur la position nette par émission (art. 72 al. 1 du projet d'OFR, projet de Circ.-FINMA 08/20, cm 93 ; cf. texte de Bâle II⁸ §709(III)). On se basait jusqu'ici sur la position nette par émetteur, ce qui ouvrait de plus grandes possibilités de netting.

⁸ Par « texte de Bâle II », on entend le document suivant du Comité de Bâle : « International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards – A Revised Framework/Comprehensive Version », juin 2006. Cf. <http://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf>

- Le taux de couverture par des fonds propres à appliquer pour les positions en devises et en or est désormais de 8 % et non plus 10 % (art. 74 et 75 du projet d'OFR, projet de Circ.-FINMA 08/20, cm 143 ; cf. texte de Bâle II §718(XLI)).
- Les positions en matières premières qui ne servent qu'au financement des stocks peuvent être exclues du calcul des risques sur matières premières (projet de Circ.-FINMA 08/20, cm 150.1 ; cf. texte de Bâle §718(XLV), note de bas de page 142).
- Pour calculer les positions en matières premières aux fins de couverture par des fonds propres, le netting au sein des groupes de matières premières n'est plus autorisé. Le netting entre des groupes différents de matières premières n'est plus autorisé que si les matières premières sont interchangeables à la livraison ou sont des substituts proches et si l'évolution de leurs cours sur au moins un an présente clairement une corrélation minimale incontestable de 0,9 (projet de Circ.-FINMA 08/20, cm 152 ; cf. texte de Bâle II §718(XLVII)).
- Le calcul des fonds propres nécessaires pour couvrir les risques sur matières premières peut se faire désormais non seulement selon l'approche simplifiée, mais aussi selon l'approche des tranches d'échéances (art. 75 al. 2 du projet d'OFR, projet de Circ.-FINMA 08/20, cm 155.1-155.3 ; cf. texte de Bâle II §718(XLIX) ss). Cette dernière permet un certain netting entre les positions spot et des positions à différentes échéances.

L'approche des modèles relative aux risques de marché a fait l'objet de la modification suivante :

- Les participations au capital dans des hedge funds doivent être couvertes selon les prescriptions applicables au portefeuille de banque (projet de Circ.-FINMA 08/20, cm 30). Les produits structurés reposant sur des hedge funds ne peuvent être détenus en portefeuille de négoce que si les critères du portefeuille de négoce sont respectés. Est ainsi supprimée, pour les banques utilisant l'approche des modèles relative aux risques de marché, la possibilité de faire une demande en vue de traiter les positions en hedge funds dans le portefeuille de négoce (avec compensation par des exigences minimales supplémentaires en matière de fonds propres, définies en fonction d'un test de stress prescrit par la FINMA).

4.2.2 Modifications dans le domaine de la répartition des risques

S'agissant des prescriptions en matière de répartition des risques, deux modifications principales ont été effectuées :

- Le passage au dispositif international et l'abandon corrélatif de l'AS-CH entraînent la suppression de l'approche suisse en matière de répartition des risques (chapitre 2 du projet d'OFR, art. 104-112). La Circ.-FINMA 08/23 « Répartition des risques – banques » est modifiée en conséquence.
- Les modifications apportées aux prescriptions de l'UE en matière de répartition des risques – le standard de référence pour l'approche internationale – n'avaient pas été intégrées dans la révision de cette approche internationale intervenue en 2010, mais sont désormais traitées (cf. à cet égard

le rapport explicatif de 2010⁹ sur la révision de l'OFR, p. 22) : suppression de la limite maximale de 800 % pour la somme des gros risques selon l'art. 87 OFR, exigences accrues quant à l'identification d'un groupe de contreparties liées en vertu des nouvelles dispositions de l'art. 100 al. 2 let. e et al. 5 du projet d'OFR.

Des modifications ont en outre été effectuées dans la partie générale, notamment par l'insertion dans le projet d'OFR d'un nouvel art. 89 al. 1^{bis} qui met en avant la possibilité d'une restriction générale applicable aux positions intragroupes. L'approche internationale a aussi fait l'objet d'adaptations ponctuelles, comme la suppression du privilège accordé aux créances interbancaires des petites et moyennes banques envers des banques d'importance systémique à l'échelon national ou international (art. 115a du projet d'OFR), ou encore l'introduction de tests de stress en cas de prise en compte de sûretés financières dans le cadre de l'approche globale et en cas d'autorisation permettant aux établissements d'utiliser leurs propres estimations des pertes et des créances de conversion (art. 118 al. 5 let. a et b du projet d'OFR).

Les différentes modifications sont présentées plus en détail au chapitre 8.

4.3 La transposition du dispositif international en Suisse

Tant le GHOS que le Comité de Bâle attendent des autorités de surveillance des marchés financiers, dans les différents Etats, qu'elles définissent des exigences en matière de fonds propres à la fois plus strictes que le standard minimal de Bâle et adaptées à la situation du pays concerné et de ses banques. Sont visées au premier chef les deux grandes banques (catégorie de surveillance 1), dont le total du bilan représente toujours plusieurs fois la performance économique annuelle de la Suisse. Compte tenu de leur taille, les suppléments de fonds propres exigés des banques d'importance systémique en Suisse ont fait l'objet du projet séparé « too big to fail ». La présente révision de l'OFR entend définir désormais aussi les exigences applicables aux autres banques en Suisse (catégories de surveillance 2 à 5).

La FINMA entend définir les objectifs nationaux en matière de fonds propres de manière quantifiée, précise et graduée en fonction des différentes catégories de surveillance. La catégorie 2, qui comprend des établissements importants à l'échelon national, se voit imposer le supplément le plus élevé, les deux catégories suivantes doivent fournir des suppléments légèrement moindres et qui vont décroissant d'une catégorie à l'autre. La catégorie de surveillance 5, qui regroupe environ les deux tiers des banques suisses, ne devra respecter à l'issue de la période transitoire (à partir de 2019) que les standards minimaux internationaux. Peut s'y ajouter temporairement, pour toutes les catégories de surveillance et en fonction de la situation sur le marché du crédit, un matelas de fonds propres anticyclique, motivé par des considérations macroprudentielles, constitué de fonds propres de base durs (CET1) et variant de 0 à 2,5 % des RWA.

⁹ <http://www.finma.ch/ff/regulierung/anhoerungen/Documents/eb-eigenmittel-risikoverteilung-20100714-f.pdf>

En 2019, à l'issue de la période transitoire, la situation sera concrètement la suivante :

- La catégorie de surveillance 2 devra détenir des fonds propres supplémentaires à hauteur de 3,9 % des RWA.
- La catégorie 3 devra détenir un supplément de fonds propres égal à 1,5 % des RWA.
- Le supplément suisse pour la catégorie 4 sera de 0,7 % des RWA.
- La catégorie 5 pourra s'en tenir aux standards minimaux du dispositif international (supplément de 0 %).

La figure 2, page 57, présente visuellement les fonds propres supplémentaires exigés par la FINMA en vertu de la Circ.-FINMA 11/2, qui vont au-delà du standard minimal international. Ce standard minimal prévoit une exigence minimale en matière de fonds propres à hauteur de 8 % des RWA, plus un volant de fonds propres CET1 à hauteur d'au moins 2,5 % des RWA, soit au total un minimum de 10,5 %.

5 Fonds propres pris en compte en vertu de Bâle III

5.1 Le droit en vigueur et ses faiblesses

La crise a révélé en particulier les faiblesses suivantes du droit en vigueur :

- une prise en compte excessive d'instruments de capital de moindre qualité ;
- une qualité insuffisante des fonds propres de base existants, notamment les fonds propres tier 1 hybrides¹⁰ ;
- la non-absorption des pertes par les fonds propres tiers 2 subordonnés dans une optique de poursuite de l'exploitation ; et
- en termes de valeur, un manque de consistance des actifs non corrigés réglementairement, l'exemple emblématique à cet égard étant celui des créances fiscales latentes (« Deferred Tax Assets », DTA).

Dans les deux grandes banques suisses, ces effets se cumulent, alors qu'ils sont moins sensibles dans les autres banques.

5.1.1 Prise en compte excessive d'instruments de capital de moindre qualité

Les prescriptions en vigueur en matière de fonds propres permettent aux banques de prendre en compte, comme fonds propres réglementaires, des éléments constituant des fonds de tiers au regard du droit des sociétés. Si l'on tient compte du fait que les fonds propres tier 2 ne peuvent être pris en compte qu'à concurrence de 100 % des fonds propres tier 1 (art. 30 al. 1 OFR) et que les fonds propres tier 1 hybrides peuvent représenter réglementairement jusqu'à 15 % des fonds propres de base, **une banque ne doit détenir au minimum que 42,5 % des fonds propres nécessaires sous forme de fonds propres de base**¹¹.

5.1.2 Qualité insuffisante des fonds propres de base existants au regard de l'absorption des pertes

Les fonds propres ne constituent une couverture préventive des risques pour la banque que si celle-ci, dans une perspective de poursuite de l'exploitation (« going concern ») et sans obstacles juridiques ou matériels :

- peut arrêter de servir les intérêts ; et

¹⁰ Qualifiés de « fonds propres de base innovateurs » à l'art. 20 OFR, ci-après « fonds propres tier 1 hybrides » ou « T1H ».

¹¹ A ce jour, les fonds propres complémentaires peuvent être au maximum égaux aux fonds propres de base : il en résulte que la quote-part des fonds propres de base dans les fonds propres globaux est d'au minimum 50 %, moins au maximum 7,5 % de fonds propres tier 1 hybrides (puisque la quote-part de ces derniers dans les fonds propres de base est au maximum de 15 %).

- n'est pas tenue de procéder au remboursement du capital¹².

C'est sur la base de ces deux caractéristiques que depuis 1997 environ, les banques opérant à l'échelon international ont créé l'instrument de capital appelé aujourd'hui « fonds propres tier 1 hybrides » et l'ont utilisé avec l'accord des autorités de surveillance.

En théorie, il n'a pas d'échéance et la banque ne dispose que d'une option de résiliation. En outre, la banque avait le droit de suspendre le versement des intérêts à la seule condition que les actionnaires ne perçoivent pas de dividendes.

En pratique toutefois, les fonds propres tier 1 hybrides n'ont pas rempli leur office pendant la crise : par crainte de décevoir les investisseurs, les banques ont renoncé dans le monde entier et quasiment sans exception à leurs possibilités et ont continué de verser des intérêts inchangés alors qu'elles subissaient des pertes massives. En outre, elles ont souvent opté pour la date de remboursement la plus proche possible, en se référant aux attentes de fait du marché.

La prise en compte des parts aux fonds propres des actionnaires minoritaires de filiales dans le cadre du calcul consolidé des fonds propres, telle qu'elle existe actuellement, aboutit aussi à une présentation trop optimiste de la dotation en fonds propres. Conceptuellement, il s'agit là de la contrepartie des risques de la filiale concernée pris en compte dans le cadre de la consolidation au niveau des RWA. La consolidation intégrale d'une filiale bien capitalisée, en particulier, fait miroiter sur le plan comptable l'existence d'un excédent de fonds propres dans le groupe financier, fonds propres que l'actionnaire minoritaire n'a pourtant investis – à l'encontre de ce qui ressort de la consolidation – que dans la filiale. En Suisse toutefois, on n'a été confronté que rarement à ce problème.

5.1.3 Non-absorption des pertes par les fonds propres tier 2 dans une optique de poursuite de l'exploitation

Les prêts subordonnés, très répandus comme fonds propres tier 2, ne permettent d'absorber les pertes qu'en cas de liquidation ou de faillite de la banque. Or quand on en arrive à ce stade, l'évaluation à la valeur de liquidation entraîne fréquemment une forte dévalorisation des actifs au bilan par rapport aux valeurs de continuation sur lesquelles on tablait jusqu'alors.

En outre, dans les banques ayant bénéficié de soutiens privés ou publics pendant la crise, force a été de constater que ces mesures protégeaient de fait les créanciers de capital subordonné : à ce capital bel et bien destiné à absorber les pertes, on a préféré a posteriori des matelas de fonds propres supplémentaires. Un instrument de capital qui aurait dû protéger la banque est donc le premier à profiter des mesures de sauvegarde prises dans le cadre d'une intervention d'urgence.

¹² S'agissant du capital social au sens traditionnel (capital-actions dans le cas d'une SA), les actionnaires d'une banque peuvent renoncer aux dividendes même si des bénéfices sont réalisés, voire être contraints par la FINMA à y renoncer (au besoin sous la menace d'un retrait d'autorisation).

5.1.4 Manque de consistance de certains actifs

Un autre enseignement tiré de la crise actuelle est qu'outre le goodwill d'ores et déjà déductible des fonds propres, d'autres actifs dont la consistance n'avait pas été remise en question au plan réglementaire par le passé se sont trouvés au centre des débats. Les DTA sont à cet égard un exemple emblématique : le problème lié aux DTA réside dans le fait que la banque concernée doit d'abord se rétablir (concrètement : elle doit réaliser un bénéfice) avant que la valeur attribuée à cet actif dans le cadre de la présentation des comptes se réalise effectivement.

5.2 Les modifications de l'OFPR sous Bâle III

5.2.1 Aperçu

La révision de l'OFPR telle qu'elle est proposée vise à améliorer la qualité tant des composantes des fonds propres prises en compte (éléments positifs des fonds propres)¹³ que des fonds propres réglementaires pris en compte qui en résultent. Les fonds propres réglementaires pris en compte se déterminent après corrections. Avec la transposition de Bâle III, ces corrections ont été remaniées et s'appliquent désormais, d'une manière générale, aux fonds propres réglementaires présentant la qualité la plus élevée.

Les trois composantes positives restantes des fonds propres, à savoir les fonds propres de base durs (« Common Equity Tier 1 », CET1), les fonds propres de base supplémentaires (« Additional Tier 1 », AT1) et les fonds propres complémentaires (T2), sont définies à l'aide de critères dans le texte du Comité de Bâle. L'art. 16 OFPR, pratiquement inchangé, contenait déjà des critères de base. Le projet d'OFPR regroupe les critères de Bâle III thématiquement, à l'art. 20 pour CET1, à l'art. 24 pour AT1 et à l'art. 27 pour T2, sans perte de substance.

En réaction aux faiblesses inhérentes aux instruments de capital, qui ne se distinguent principalement et pour l'essentiel que par leur caractère subordonné, AT1 et T2 doivent désormais présenter une capacité d'absorption des pertes en cas de risque d'insolvabilité (art. 26 du projet d'OFPR ; « point of non-viability », ci-après PONV). Cette absorption des pertes peut intervenir par conversion en CET1 de la banque ou prendre la forme d'un abandon de créance conditionnel considéré comme équivalent.

Bâle III, même en cas de mise en œuvre selon l'approche « Bâle pur », doit être adapté à la réglementation bancaire suisse. D'une part, comme c'était déjà le cas des standards antérieurs, ce dispositif ne fait aucune proposition quant à la réglementation au niveau des établissements individuels, laquelle constitue pourtant un pilier des prescriptions suisses en vigueur. D'autre part, il est axé presque exclusivement sur les banques ayant la forme juridique de la société anonyme. Il incombe donc à l'OFPR d'adapter les critères pour tenir compte des autres formes sociales présentes en Suisse,

¹³ Notons à titre subsidiaire que les fonds propres supplémentaires (tier 3) actuels ont été purement et simplement supprimés moins pour des considérations de qualité qu'en raison du fait qu'ils n'ont pas réussi à s'imposer comme instrument de capital, ni en Suisse, ni sur la scène internationale.

comme la coopérative, la corporation de droit public ou, s'agissant des banques privées, la société de personnes dont les associés sont indéfiniment responsables.

5.2.1.1 Règles intégrées dans la nouvelle Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques »

Diverses dispositions de l'OFR concernant les fonds propres pris en compte figurent désormais dans la Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques »¹⁴, sans changement quant au contenu matériel. S'agissant des fonds propres complémentaires (T2), ces dispositions auxquelles il est renvoyé à l'art. 27 al. 4 du projet d'OFR sont les suivantes :

- art. 25 OFR → projet de Circ.-FINMA 13/x, cm 6.50 ;
- art. 26 OFR → projet de Circ.-FINMA 13/x, cm 6.51- 6.53 ;
- art. 24 al. 1 let. b-d et al. 2 OFR → projet de Circ.-FINMA 13/x, cm 6.54-6.57 ; et
- art. 28 al. 1 OFR → projet de Circ.-FINMA 13/x, cm 6.58.

En outre, les avoirs des associés indéfiniment responsables dans le cas des banquiers privés sont désormais évoqués dans la circulaire. Comme indiqué au point 5.2.4.2.3 ci-après, il est proposé de traiter cette composante des fonds propres comme fonds propres complémentaires :

- art. 21 al. 1 let. b OFR → projet de Circ.-FINMA 13/x, cm 6.59-6.60

Vous trouverez des précisions sur la nouvelle Circ.-FINMA 13/x au chapitre 5.3.

5.2.1.2 Dispositions transitoires

Le passage à une définition plus stricte des composantes des fonds propres prises en comptes et des fonds propres pris en compte après corrections suppose enfin une série de dispositions transitoires :

- A compter du 1^{er} janvier 2013, selon leur date d'émission et leurs caractéristiques qualitatives, les instruments de capital actuels seront directement disqualifiés, transférés dans une autre catégorie de qualité ou pris en compte dégressivement sur une période maximale de dix ans.
- S'agissant des corrections, il convient de distinguer entre corrections existantes et nouvelles corrections : toutes seront mises en application progressivement sur une même période de cinq ans (2014-2018). Dans la mesure où la nouvelle correction n'est pas encore applicable, on conservera le même traitement que précédemment¹⁵.

¹⁴ Dans le projet actuel, cette circulaire repose sur une révision partielle de la Circ.-FINMA 08/34 « Fonds propres de base – banques ».

¹⁵ Dans le cas du goodwill par exemple, jusqu'ici déduit des fonds propres tier 1, la déduction se fera à partir de 2014 pour une part croissante de CET1, et pour le solde de tier 1. Dans le cas des DTA, qui constituent une nouvelle déduction, la déduction de CET1 se fera à l'identique et, pour le solde, on appliquera la même pondération-risque que précédemment.

5.2.2 CET1, pierre angulaire des fonds propres de base pris en compte

Outre les éléments initiaux de CET1, comme les réserves apparentes et les provisions pour risques bancaires généraux, le concept de Bâle III prévoit comme élément de CET1, pour chaque forme juridique que peut prendre une banque, un seul instrument de capital du capital social. Conceptuellement, CET1 représente le capital social – spécifique selon la forme juridique de la banque¹⁶ – qui correspond en cas de liquidation à la prétention de dernier rang, c'est-à-dire à la dernière créance restante après que toutes les créances de rang antérieur aient été remboursées. Cette prétention est proportionnelle (p. ex. par action de même catégorie) et variable, elle ne peut donc notamment pas être plafonnée¹⁷.

5.2.2.1 Principe d'un seul instrument de capital CET1 par banque

Dès lors qu'il existe, pour une banque d'une forme juridique donnée, plusieurs éléments de capital social, **la juxtaposition d'instruments de capital dans CET1 n'est possible que si les droits afférents à ces instruments sont absolument identiques et s'il n'y a entre eux aucune hiérarchie quelle qu'elle soit**. Selon le projet d'OFR, des actions ou des bons de participation sans droit de vote peuvent faire partie de CET1, pour autant que l'absence de droit de vote ne soit compensée en aucune manière¹⁸. Il faut aussi qu'en cas de liquidation, dans le cadre d'une SA, ils donnent droit à la même prétention par titre, indépendamment de leur valeur nominale ou du montant libéré (cf. aussi art. 21 al. 2 du projet d'OFR).

5.2.2.2 Bénéfice de l'exercice en cours

L'art. 18 let. d OFR donne d'ores et déjà aux banques la possibilité de prendre en compte comme fonds propres de base un bénéfice intermédiaire de l'exercice en cours. L'art. 19 al. 1 let. e du projet d'OFR maintient cette règle, ainsi que l'exigence pertinente qu'une revue succincte du bouclage intermédiaire ait été effectuée. Enfin, conformément à la règle déjà en vigueur, ce bouclage intermédiaire doit être corrigé du montant prévisible des dividendes. La déduction des dividendes prévisibles du bénéfice intermédiaire ne préjuge en rien d'une distribution sur la base du bénéfice annuel. Si le texte de Bâle III dit à ce sujet (traduction de la version allemande) : « les dividendes sont exclus des fonds propres de base durs conformément aux standards en vigueur en matière de présentation des comptes », on ne voit aucun motif, même à défaut de tels standards, de déroger aux règles de l'OFR existantes. En raison précisément de la constance et de la fiabilité des ratios de fonds propres, que les banques ont fait valoir par ailleurs à plusieurs reprises, il apparaît absolument nécessaire, en contrepartie à la prise en compte de bénéfices intermédiaires, de continuer à en déduire comme précédemment les dividendes prévisibles et ainsi d'empêcher une éventuelle baisse du ratio de fonds propres après décision de l'assemblée générale quant aux dividendes.

¹⁶ Capital ordinaire et capital privilégié ou capital-participation dans le cas d'une société anonyme.

¹⁷ Comme ce peut p. ex. être le cas pour les actions privilégiées d'inspiration américaine sur le montant initialement versé.

¹⁸ Cette position n'est pas partagée par les membres du Comité de Bâle, qui considèrent que la participation au processus décisionnel de l'organe social suprême est un élément constitutif impératif de CET1.

Le projet de l'Union européenne concernant Bâle III et la révision des directives sur l'adéquation des fonds propres (DAFP IV) proposant désormais également de procéder ainsi, l'argument du handicap concurrentiel lié à la présentation de la situation en matière de fonds propres devrait être lui aussi obsolète.

5.2.3 Parts aux fonds propres des actionnaires minoritaires

L'art. 19 al. 2 du projet d'OFR régit de manière plus restrictive que précédemment la prise en compte de ces fonds propres comme fonds propres de base durs dans le cadre du calcul consolidé des fonds propres d'un groupe financier. Pour l'essentiel :

- le projet exige une qualité équivalente des fonds propres de base durs dans les filiales du secteur financier réglementé ; et
- il limite la prise en compte aux fonds propres de base durs nécessaires pour satisfaire la plus faible de deux exigences (prescriptions applicables directement à la filiale ou sur le plan consolidé).¹⁹

Les mêmes restrictions s'appliquent à la prise en compte consolidée des deux autres composantes des fonds propres (fonds propres de base supplémentaires et fonds propres complémentaires) des filiales.

5.2.4 Fonds propres de base durs lorsque la banque n'est pas une SA

L'art. 20 al. 2 du projet d'OFR reprend ce que le texte de Bâle III formule comme suit à la note de bas de page 12 concernant les critères de CET1 (citation) : « l'application des critères doit prendre en compte la qualité des instruments ; en d'autres termes, leur qualité en tant que fonds propres susceptibles de couvrir des pertes doit être parfaitement équivalente à celle d'actions ordinaires, et ils ne doivent présenter aucune caractéristique qui, en période de tension sur les marchés, soit de nature à affaiblir la banque et à compromettre la poursuite de son activité. »

5.2.4.1 Capital de dotation des banques dont la forme juridique est régie par le droit public (art. 22 du projet d'OFR)

La transposition des critères de CET1 y relatifs met l'accent sur le capital de dotation en tant que capital social des banques cantonales, constituées sous la forme de corporations de droit public. A cet égard, au vu des clarifications effectuées avec les banques concernées et leur association²⁰, il est apparu que certaines formulations des lois cantonales en vigueur prêtent à confusion sur deux points :

- dans quelle mesure le capital social, au plan formel, présente une structure des échéances ; ou

¹⁹ Précisé dans le projet de Circ.-FINMA 13/x, « Fonds propres pris en compte – banques », cm. 6.30-6.36.

²⁰ Union des Banques Cantonales Suisses, UBCS.

- dans quelle mesure une rémunération (intérêts) est due sans réserve au titre de ce capital de dotation²¹.

Sur le fond toutefois et s'agissant du capital de dotation, il ne fait aucun doute que les banques cantonales respecteront en pratique les critères de Bâle III concernant CET1. Il devrait être suffisant, lorsque l'occasion se présentera, c'est-à-dire lorsque les prescriptions concernées seront révisées pour un quelconque motif, que l'association et la FINMA incitent les autorités compétentes à préciser les règles applicables au capital de dotation dans la législation cantonale.

5.2.4.2 Capital social des sociétés de personnes (art. 23 du projet d'OFr)

La révision de l'OFr est aussi l'occasion, s'agissant des treize banquiers privés que compte actuellement la Suisse, de réexaminer l'« application correspondante » des critères aux fonds propres tier 1 existants de ces établissements.

5.2.4.2.1 Réglementation en vigueur

Le droit en vigueur prévoit que peuvent être pris en compte, d'une part, le montant en commandite²² (art. 18 let. a OFr) et d'autre part, au titre des fonds propres de base additionnels, les comptes de capital et (sous certaines conditions) les avoirs des associés indéfiniment responsables (art. 21 OFr).

5.2.4.2.2 Orientation et résultat des clarifications

Dans le cadre d'une discussion ouverte avec les banquiers privés (par l'intermédiaire de leur représentant au sein du groupe de travail national et en consultant en outre deux établissements importants), on a examiné s'il était possible et judicieux de transposer intégralement dans le concept de CET1 les règles actuelles concernant les fonds propres tier 1. Jusqu'ici, l'OFr reconnaissait trois éléments des fonds propres comme fonds propres tier 1. Comme dans les banques ayant une autre forme juridique, en présence de plus d'un instrument de capital, il est important que ces instruments ne puissent être pris en compte comme CET1 que s'ils répondent prioritairement des pertes et sont équivalents entre eux, c'est-à-dire non hiérarchisés en termes de rang.

Les associés indéfiniment responsables disposent de deux formes de fonds propres, les comptes de capital et les avoirs. Jusqu'ici, ces derniers pouvaient répondre aux exigences de l'art. 16 al. 3 OFr (art. 17 al. 3 du projet d'OFr) dès lors qu'on faisait une déclaration de postposition. Au plan comptable toutefois, ils constituent pour la banque des fonds de tiers.

²¹ Par exemple, la mention dans des prescriptions cantonales que la banque cantonale remboursera au canton les coûts de revient (provenant de la collecte de fonds du canton lui-même) peut être interprétée comme le fait que la banque cantonale est disposée à verser une rémunération sans condition, ce qui serait contraire aux prescriptions concernant CET1.

²² Compte tenu de l'exigence d'un versement intégral stipulée à l'art. 16 al. 1 OFr, il serait plus juste de parler d'ores et déjà de **dépôt** en commandite.

5.2.4.2.3 Nouvelles règles proposées

Le projet propose que les comptes de capital continuent d'être pris en compte comme CET1 au même titre que le dépôt en commandite. En revanche, les avoirs des associés indéfiniment responsables seraient désormais pris en compte comme fonds propres tier 2 et régis par l'art. 27 al. 4 du projet d'OFR ainsi que par la Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques ».

L'art. 21 OFR distinguait déjà entre ces deux formes de renforcement des fonds propres par les associés. Tenter d'éliminer les différences entre elles au nom de la nécessité d'instaurer des règles uniformes concernant CET1 n'apparaît pas opportun. Si des associés indéfiniment responsables souhaitent renforcer CET1, ils le feront par le biais des comptes de capital. A défaut, ils pourront choisir de le faire par le biais des avoirs, qui constituent des fonds propres réglementaires d'une qualité relativement moindre. Les banquiers privés contestent qu'il soit possible de renforcer sans autre la base de fonds propres au moyen d'avoirs des associés indéfiniment responsables. L'approche retenue est la même que pour les fonds propres complémentaires : les dispositions spécifiques concernant les avoirs des associés indéfiniment responsables sont régies désormais par voie de circulaire.

5.2.4.2.4 Conséquences

Les associés conservent diverses possibilités pour renforcer les fonds propres pris en compte dans leurs banques. Leurs avoirs – par nature des fonds de tiers – sont désormais considérés comme des fonds propres tier 2. S'il s'agit de constituer des fonds propres CET1, rien n'empêche une banque d'accroître la part relative des comptes de capital.

Concernant le rapport entre dépôt en commandite et comptes de capital, l'art. 23 du projet d'OFR précise qu'ils doivent présenter les mêmes caractéristiques réglementaires principales (absorption des pertes et rémunération) pour être pris en compte parallèlement comme CET1. Si ce n'était pas le cas dans une banque, un élément devrait être déclassé par rapport à l'autre.

5.2.4.3 Capital social des coopératives

L'art. 21 du projet d'OFR reconnaît que, selon le principe « substance over form » inscrit à l'art. 20 al. 2 du projet d'OFR, le capital social des coopératives est un capital social pris en compte comme CET1. Conformément au principe de la « porte ouverte » qui caractérise la coopérative, le capital social d'une coopérative est constitué d'un nombre indéterminé de parts souscrites par les sociétaires. Lorsqu'un sociétaire quitte la coopérative, il dispose d'un droit à indemnité. Ce droit à indemnité est contraire sur le fond au critère selon lequel les éléments de CET1 doivent être non résiliables. L'aménagement du capital social des coopératives conformément aux critères de CET1 nécessite encore des clarifications complémentaires.

5.2.5 Fonds propres de base supplémentaires

Sans le formuler explicitement, Bâle III tend à restreindre les fonds propres AT1 qui, avec CET1, constituent les fonds propres tier 1. C'est l'expression d'une méfiance justifiée envers les fonds propres tier 1 hybrides, suscitée par les expériences récentes évoquées plus haut.

On peut imaginer deux types d'instruments de capital :

- élément du capital social, selon la forme juridique de la société **et** les règles de présentation des comptes applicables ; ainsi que
- les fonds de tiers, dès lors que les conditions y relatives sont respectées.

5.2.5.1 Capital-participation pris en compte comme AT1

Dès lors que le capital-participation de sociétés anonymes ou de corporations de droit public n'est pas pris en compte comme CET1 parce qu'il est privilégié par rapport au capital-actions ou au capital de dotation, il peut être pris en compte comme AT1. Une capacité formelle d'absorption des pertes au sens du point 5.2.5.3 ci-dessous n'est pas nécessaire, par contre c'est le cas en ce qui concerne l'aspect dit « PONV » (cf. art. 24 al. 2 et art. 26 al. 3 du projet d'OFR).

Comme indiqué dans le projet de Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques » (cm 6.5), Bâle III exige une inégalité de traitement pour le capital social antérieur, pris en compte sans restriction comme fonds propres tier 1 et qui ne répond plus aux critères de CET1, dans la mesure où ce capital social :

- s'il est émis par une société anonyme, n'est plus que pris en compte comme AT1 à partir du 1^{er} janvier 2013 ;
- s'il est émis par une société autre qu'une société anonyme, continue à être pris en compte comme CET1, de manière dégressive, à partir du 1^{er} janvier 2013 et sur une période de dix ans.

5.2.5.2 Agio résultant de l'émission d'instruments de capital des fonds propres de base supplémentaires

Bâle III exige la prise en compte séparée, dans les fonds propres correspondants, des primes sur actions résultant de l'émission d'instruments de capital des fonds propres de base supplémentaires. Cette exigence part du principe que la banque comptabilisera dans une réserve spécifique, séparément des primes issues des fonds propres de base durs, les éventuels montants excédant la valeur nominale des actions.

La pratique suisse en matière d'émission d'actions privilégiées ou de capital-participation ne suit normalement pas cette voie, dans la mesure où tout agio est affecté sans distinction aux réserves de capital (en tant que valeur unique). C'est pourquoi le projet d'OFR ne transpose pas à la lettre cette prescription de Bâle III, qui ne correspond pas à la pratique bancaire suisse.

Lorsqu'un instrument de capital donne droit à un montant précis à l'échéance ou en cas de liquidation de la banque, cela indique en revanche clairement qu'une éventuelle prime aurait été allouée à un pool séparé et que l'on n'est pas en présence d'un instrument pris en compte comme AT1 au regard du droit des sociétés.

5.2.5.3 Fonds propres de base supplémentaires comme fonds de tiers de la banque

Un instrument de capital qui n'est pas du capital social de la banque peut au mieux être pris en compte au titre des fonds propres de base supplémentaires. Le nouvel AT1 ressemble à l'ancien T1H et présente les caractéristiques suivantes :

- absence d'échéance formelle (possibilité de résiliation par la banque uniquement) ;
- absence d'incitation à l'amortissement et remboursement avec l'accord de l'autorité de surveillance uniquement ;
- taux d'intérêt indépendant de la solvabilité et ne pouvant pas augmenter pendant la durée ;
- importante marge d'appréciation de la banque quant à la décision de verser des intérêts aux investisseurs²³ ; et
- les fonds propres AT1 ne doivent pas compliquer une éventuelle recapitalisation via CET1, dans l'hypothèse par exemple où des paiements complémentaires s'avèreraient nécessaires en raison d'intérêts échus antérieurement.

Contrairement aux fonds propres T1H par le passé, les fonds propres AT1 doivent avoir une capacité d'absorption des pertes avant que survienne le risque de défaillance. Il a également été précisé dans le cadre de Bâle III qu'en cas de non-paiement des intérêts, une prestation de remplacement de la banque aux investisseurs n'est pas autorisée même si, en pratique, elle ne coûte rien à la banque²⁴.

5.2.5.4 Capacité d'absorption des pertes de l'instrument de capital AT1

L'exigence selon laquelle l'instrument de capital AT1 (et non celui qui trouve sa justification comme élément des fonds propres dans le droit des sociétés) doit pouvoir absorber les pertes reflète une méfiance à l'égard du maintien des fonds propres assimilables à des fonds propres tier 1 hybrides, lesquels permettent à la banque de comptabiliser les intérêts en charge d'exploitation (optimisation fiscale).

Bâle III est resté très vague quant à l'absorption des pertes. Celle-ci doit intervenir (citation) « à une valeur de déclenchement objective et fixée par avance » et prendre la forme d'une conversion en CET1 ou d'un « mécanisme de correction de valeur » qui contrebalance une perte de valeur.

²³ Une restriction autorisée est une contrainte en ce sens que la banque s'engage, sur la période considérée, à renoncer à distribuer des dividendes aux actionnaires puisqu'elle ne verse pas de rémunération.

²⁴ En cas d'émission de nouvelles actions gratuites, seule leur valeur nominale serait comptabilisée en charge pour la banque.

Sur la base des discussions en cours au sein du Comité de Bâle, on peut dire :

- qu'il doit y avoir absorption des pertes au plus tard lorsque le ratio de CET1 est de 5,125 % ; et
- que l'abandon de créance peut aussi avoir un effet temporaire.

5.2.6 Fonds propres complémentaires

Parmi les fonds propres complémentaires, l'instrument de capital principal reste le prêt subordonné, qui peut avoir une échéance finale. Les dispositions ont été renforcées dans la mesure où elles prévoient désormais expressément que pendant la durée du prêt, aucun relèvement du taux d'intérêt, même minime, n'est autorisé.

Est conservée l'exigence d'une prise en compte dégressive de T2 pendant les cinq années précédant l'échéance (art. 27 al. 2 du projet d'OFR). En pratique toutefois, cet amortissement pourra toujours être évité à l'avenir grâce au droit de résiliation anticipée dont dispose la banque.

Le grand changement qualitatif résulte de l'exigence qu'outre les instruments AT1, les instruments T2 aient la capacité d'absorber les pertes en cas de risque de défaillance (cf. infra).

5.2.7 Absorption des pertes en cas de risque d'insolvabilité (PONV)

5.2.7.1 Exigences de Bâle III en cas de risque d'insolvabilité (PONV)

Les travaux du Comité de Bâle concernant le PONV ont fait l'objet d'un processus séparé, qui a débouché sur leur publication par le GHOS des Etats du G-20 le 13 janvier 2011. Ces travaux ne sont dès lors pas intégrés formellement dans le texte de Bâle III et, notamment, les critères applicables aux instruments correspondants n'en tiennent pas compte.

5.2.7.2 Options de mise en œuvre

Les dispositions contractuelles applicables aux instruments de capital AT1²⁵ et T2 doivent contenir une clause qui autorise l'autorité compétente à convertir ces instruments en CET1 ou à déclencher un abandon de créance²⁶ à la date où le PONV est atteint.

Selon un communiqué de presse du GHOS, ces dispositions contractuelles particulières ne sont pas requises si le droit en vigueur applicable à la banque prévoit directement (sans que des règles contractuelles soient nécessaires) des conséquences comparables pour les instruments de capital. Un

²⁵ Le texte de Bâle III parle de « non-common Tier 1... instruments ». S'agissant d'AT1, cela ne peut signifier qu'une chose : certains éléments du capital intégrés dans AT1 (actions privilégiées, capital-participation) doivent en être exclus. C'est pertinent dans la mesure où, pour prouver formellement la capacité d'absorption des pertes, ces éléments ne sont pas non plus pris en compte.

²⁶ Le texte de Bâle III dit à cet égard : « a provision that requires such instruments, at the option of the relevant authority, to either be written off or converted into common equity upon the occurrence of the trigger event ».

avis d'expert émis par la juridiction à l'issue d'une « peer review » doit confirmer que tel est bien le cas. Par la suite, l'autorité de surveillance compétente d'une part et la banque – dans les documents d'émission concernant ses instruments de capital – d'autre part doivent mentionner ces conséquences juridiques identiques à des règles contractuelles²⁷.

5.2.7.3 Exigence, dans l'OFR, de règles contractuelles régissant les conséquences du risque d'insolvabilité

L'approche suisse privilégie des règles contractuelles claires plutôt que l'option de mise en œuvre ainsi proposée. Cela permet en particulier de faire en sorte que les investisseurs dans des instruments de capital soient confrontés plus directement aux conséquences du risque d'insolvabilité – ce qui devrait contribuer à réduire les possibilités de recours contre des mesures correspondantes mises en œuvre à l'échelon national. L'absorption des pertes au PONV est aussi requise pour les instruments de capital qui, comme l'AT1, ont déjà vocation à absorber les pertes.

5.2.7.4 Objectif de l'absorption des pertes au PONV

Dans la droite ligne de l'historique de cette initiative, on peut distinguer entre deux cas, dont le premier à survenir déclenche les conséquences :

- L'exigence majeure était que l'aide étatique, à l'avenir, ne protège pas les investisseurs dans des instruments de capital préexistants.
- Cette exigence a été complétée par un deuxième cas de déclenchement²⁸, à savoir la non-viabilité présumée de la banque concernée si les conséquences n'étaient pas déclenchées au PONV. Dans ce deuxième cas, il serait théoriquement possible que les effets de l'absorption des pertes au PONV suffisent en eux-mêmes, sans aide étatique.

5.2.7.5 Régime transitoire spécial pour les instruments T2

Il convient de noter que l'adoption séparée de cette exigence supplémentaire par rapport à Bâle III au sens strict se répercute aussi sur les dispositions transitoires : les instruments de capital qui, par ailleurs, sont conformes à Bâle III, peuvent encore être émis sans clause PONV jusqu'au 31 décembre 2011 et ne seront donc pas automatiquement disqualifiés à compter du 1^{er} janvier 2013. A la place, ils feront l'objet d'une prise en compte dégressive sur dix ans, conformément aux dispositions transitoires. Selon les recommandations du comité de Bâle (annexe 1 au communiqué de presse du GHOS du 13 janvier 2011 « minimum requirements to ensure loss absorbency at the point of non-viability ») les instruments de capital sans clause PONV peuvent encore être émis jusqu'au 31 décembre 2012. Le raccourcissement du délai d'un an permet d'éviter que les banques, encore en 2012, remplacent une grande partie surtout de leur capital supplémentaire sans clause PONV, ce qui empêcherait que l'objectif de la clause PONV puisse être atteint rapidement.

²⁷ Elle peut le faire par exemple en mentionnant l'existence de facteurs de risque supplémentaires dans le prospectus.

²⁸ Cette conséquence est indépendante de l'aide étatique.

5.2.8 Abandon de créance

Les règles concernant l'abandon de créance sont stipulées principalement dans la Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques » (cm 6.17-6.26).

5.2.8.1 Objet

Dans le cadre d'un abandon de créance conditionnel prévu contractuellement, le créancier/investisseur dans un instrument de capital se déclare prêt à renoncer à tout ou partie de sa créance envers la banque lorsque survient un événement prédéterminé. La réduction ou la suppression de l'engagement correspondant de la banque génère pour elle un produit, qui est comptabilisé dans les comptes intermédiaires ou annuels et peut être pris en compte comme CET1.

Les instruments de capital avec abandon de créance sont une nouveauté introduite par Bâle III. L'abandon de créance est l'alternative à l'absorption des pertes par conversion en fonds propres CET1. Il est régi dans le projet d'OFB aux articles suivants :

- l'art. 17 al. 4 du projet d'OFB pour les instruments de capital comportant une clause d'abandon de créance ;
- l'art. 24 al. 1 let. f ch.1 du projet d'OFB pour AT1 contribuant à l'absorption des pertes des instruments de capital correspondants ; et
- l'art. 26 al. 1 du projet d'OFB pour AT1 au PONV (respectivement l'art. 27 al. 1 combiné à l'art. 26 du projet d'OFB pour T2).

5.2.8.2 Raisons d'opter pour l'abandon de créance

A l'émission d'instruments de capital, une banque peut opter pour l'abandon de créance du créancier plutôt que pour la conversion en CET1, par exemple, dans les cas suivants :

- elle n'a pas de capital social CET1 à proposer, parce que celui-ci est réservé intégralement ou pour un montant prédéfini à un propriétaire donné, par exemple au canton dans le cas d'une banque cantonale ;
- elle ne souhaite pas avoir de nouveaux actionnaires, par exemple dans le cas d'une filiale contrôlée à 100 %, ou elle craint une dilution de l'actionnariat.

5.2.8.3 Abandon de créance définitif ou temporaire

Le projet d'OFB exige un abandon de créance définitif au PONV. Après la survenue de l'événement déclencheur et l'abandon de créance, la créance envers la banque ne peut plus renaître. Cette exigence stricte s'explique par le fait que l'on doit savoir clairement quelle est la situation économique de la banque.

Le concept ne prévoit pas que l'abandon de créance à des fins d'absorption des pertes par un instrument AT1 doive être définitif avant le PONV. Mais l'inconvénient de cette solution est que selon les règles comptables applicables, l'effet positif sur CET1 peut se trouver limité.

5.2.8.4 Abandon de créance limité à une partie du montant nominal

Lorsque l'instrument de capital fixe le montant maximal de l'abandon de créance à la date de l'événement en dessous du montant versé par l'investisseur en contrepartie de cet instrument de capital, le projet d'OFR ne reconnaît que le montant de l'abandon de créance comme fonds propres réglementaires au titre de l'instrument considéré. Cet abandon est à qualifier de « total » au sens des prescriptions de Bâle III dans la mesure où les fonds propres peuvent être pris en compte qu'à hauteur de l'abandon de créance.

5.2.8.5 Conséquences de l'abandon de créance

Outre l'effet premier de l'abandon de créance, qui est de générer des fonds propres CET1 (cf. supra, ch. 5.2.8.1), une des conséquences est que la rémunération n'intervient plus ensuite que sur le montant résiduel non abandonné de la créance. De même, le montant éventuellement à rembourser à l'échéance ou en cas de résiliation se réduit en proportion de l'abandon de créance.

S'agissant d'un instrument AT1 utilisé à des fins d'absorption des pertes avant le PONV, l'absorption des pertes au PONV reste possible à hauteur du montant résiduel, de sorte que cet instrument peut être pris en compte comme T2 à hauteur du montant résiduel. S'agissant d'un instrument T2, toute prise en compte comme fonds propres T2 est exclue après l'abandon de créance au PONV, à moins que cet abandon de créance ait été inférieur au montant maximal.

5.2.8.6 Participation potentielle en cas de redressement de la banque

5.2.8.6.1 Problématique et justification de la participation

En cas de redressement économique de la banque, alors que l'investisseur dans un instrument de capital comportant une clause de conversion conserve après conversion sa participation aux dividendes – à supposer que les distributions reprennent – ainsi qu'à l'accroissement de la valeur, l'instrument de capital comportant une clause d'abandon de créance perd toute substance à cet égard. S'y ajoute le fait que la banque peut être mise en liquidation ou en faillite malgré l'absorption des pertes par abandon de créance. Consécutivement à l'absorption antérieure des pertes, l'investisseur dans un instrument de capital comportant une clause d'abandon de créance n'a plus droit à la part de liquidation ou au dividende de faillite éventuel qui lui serait revenu théoriquement (avant l'actionnaire) si l'abandon de créance n'était pas intervenu.

Il assume ainsi l'absorption des pertes davantage que l'actionnaire ordinaire, ce que l'on peut regretter car la hiérarchie capitalistique se trouve ainsi chamboulée. Dans une autre perspective, on peut considérer qu'il incombe à la banque de compenser ce risque envers l'investisseur au moyen d'une prime de risque supplémentaire. Mais cela renchérit de manière non négligeable l'instrument de capital

comportant une clause d'abandon de créance par rapport à celui comportant une clause de conversion. Une issue pourrait consister à prévoir une forme de participation au redressement de la banque pour ces investisseurs.

5.2.9 Corrections en général

On entend par « corrections », dans la majorité des cas, des déductions des fonds propres, principalement de CET1. Seules les corrections effectuées en vertu de normes comptables internationales reconnues peuvent être positives²⁹, c'est-à-dire consister en des annulations d'écritures négatives dans le cadre de la présentation des comptes.

5.2.9.1 Corrections d'actifs

Un actif dont la consistance est douteuse accroît en principe les fonds propres CET1, sauf à effectuer une correction. Au vu de ce constat, une déduction de CET1 est la mesure opportune au plan conceptuel. La déduction de CET1 est la suite logique des corrections effectuées par le passé sous forme de déduction des fonds propres tier 1 (les plus qualitatifs jusqu'alors)³⁰.

Pour les banques dont les fonds propres tier 1 ne répondent pas aux critères de qualité de CET1, le projet d'OFr prévoit un allègement dans ses dispositions transitoires, dans la mesure où une ancienne déduction de tier 1 devient progressivement, sur cinq ans, une déduction de CET1³¹.

La distinction entre corrections existantes de tier 1 et nouvelles corrections est pertinente dans la mesure où les dispositions transitoires prévoient des traitements différents les concernant. A partir de début 2018, cette distinction n'aura plus lieu d'être.

5.2.9.2 Maintien de corrections existantes

5.2.9.2.1 Valeurs immatérielles (art. 29 let. c du projet d'OFr)

Les valeurs immatérielles constituent un cas limite en ce sens qu'en vertu de l'OFr en vigueur, à l'exception des « softwares », elles doivent d'ores et déjà être déduites des fonds propres de base. Dans Bâle III, le goodwill et les valeurs immatérielles sont traités ensemble comme une position de déduction de CET1. Par rapport au goodwill, la nouvelle déduction de CET1 concernant les valeurs immatérielles est de moindre importance et n'entraînera pas de corrections majeures dans les fonds propres de base durs des banques. En vertu des normes comptables internationales déterminantes

²⁹ Projet de Circ.-FINMA 13/x, cm 15.2-15.5.

³⁰ Selon la manière dont les banques ont constitué leurs fonds propres tier 1, la déduction de CET1 exigée par le projet d'OFr ne représente en rien un renforcement par rapport à la situation actuelle. En effet, si une banque détenait par exemple du capital-actions et des réserves apparentes en tier 1, ces fonds propres tier 1 répondent également aux critères de qualité de CET1 en vertu du projet d'OFr.

³¹ Les déductions de tier 1 restent inchangées jusqu'en 2013. Ensuite, entre 2014 et 2018, les déductions de CET1 iront croissant par paliers de 20% (de 20 % en 2014 à 100 % en 2018) et celles de tier 1 diminueront en proportion, le total sur l'ensemble de la période correspondant à une déduction de 100 %.

pour Bâle III, les « softwares » sont comptabilisés parmi les actifs incorporels. L'exception dont ils bénéficient en vertu de l'art. 23 al. 1 let. c OFR (l'inscription au bilan comme immobilisations corporelles selon la Circ.-FINMA 08/2 intervient séparément des valeurs immatérielles, en tant que poste à part) doit être abandonnée sous cette forme³².

5.2.9.3 Nouvelles corrections

5.2.9.3.1 DTA dont la réalisation dépend de la rentabilité (art. 29 let. d du projet d'OFr)

Les créances fiscales latentes (« Deferred Tax Assets », DTA) dont la réalisation dépend de la rentabilité future de la banque doivent être déduites des fonds propres de base durs. Les créances fiscales latentes ne peuvent être compensées avec des engagements fiscaux latents (« Deferred Tax Liabilities », DTL) que si tous deux se rapportent à des impôts prélevés par la même autorité fiscale et si cette dernière autorise une compensation.

Si ces DTA résultent d'écarts temporels (p. ex. décotes pour pertes de crédit), elles sont à déduire dès lors qu'elles dépassent certains seuils (art. 32a let. b du projet d'OFr).

Tous les autres actifs de ce type, par exemple en relation avec des pertes opérationnelles comme le report de pertes fiscales non utilisées ou d'avoirs fiscaux non utilisés, sont à déduire intégralement après compensation avec les DTL. Les DTL pouvant être compensés avec des DTA ne doivent contenir aucun montant compensé lors de la déduction du goodwill, des valeurs immatérielles et des valeurs patrimoniales de fonds de pension avec primauté des prestations, et doivent être répartis au prorata entre les DTA dont la déduction est soumise à des seuils et les DTA à déduire intégralement.

5.2.9.3.2 Créances envers des fonds de pension (art. 29 let. g du projet d'OFr)

Le texte de Bâle III régit au §76 et au §77 deux situations distinctes, mais seul le régime des « pension fund assets » représente une exigence nouvelle au sens strict. Concernant ces créances, il s'agit de déduire de CET1 les actifs en relation avec des fonds de pension avec primauté des prestations qui sont inscrits au bilan de la banque mais sur lesquels cette dernière n'a pas de pouvoir de disposition, de sorte qu'elle ne pourrait y recourir pour désintéresser des créanciers.

5.2.9.3.3 Engagements envers des fonds de pension (Circ.-FINMA 13/x, cm 15.6-15.7)

En raison de sa contiguïté matérielle, il convient d'évoquer ici la nouvelle règle spéciale applicable aux engagements envers des fonds de pension telle que la prévoit la Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques ». Elle concerne les banques qui, par application de normes comptables (internationales) reconnues, comptabilisent des engagements envers des fonds de pension. Les banques appliquant les US-GAAP bénéficiaient jusqu'ici de règles spéciales. Les banques appliquant

³² Si toutefois, par application de normes comptables nationales, on aboutit à une définition des actifs incorporels plus stricte que celle des IFRS, le §68 du texte de Bâle III permet de se référer à la définition des IFRS pour la comptabilisation des actifs. La FINMA décidera au cas par cas si cette règle doit être transposée.

les IFRS peuvent appliquer la méthode du corridor de l'IAS 19, qui entraîne pour l'essentiel un report de la comptabilisation des gains et pertes actuariels. En cas de pertes actuarielles, l'engagement de prévoyance ne figure ainsi pas au bilan dans sa totalité.

La solution élaborée trouve son origine dans la reconnaissance, à des fins réglementaires, d'une évaluation nationale selon les Swiss GAAP RPC 26 à la place de la norme reconnue. Cette évaluation dérogatoire n'est toutefois accordée que de manière restrictive, pour que la Suisse ne s'expose pas au reproche de contourner les corrections du Comité de Bâle en matière de fonds de pension. Ont été exclus de l'évaluation selon les normes internationales les fonds de pension qui remplissent cumulativement les critères suivants :

- fonds de prévoyance professionnelle constitués en Suisse, dont les rentes de vieillesse se basent sur la somme des cotisations effectivement versées (intérêts y compris) ; et
- le calcul selon la norme comptable suisse applicable n'aboutit pas à une sous-couverture des prestations dues d'après le règlement.

Si la norme reconnue calcule des engagements envers cette catégorie de fonds de pension, ils peuvent ne pas être pris en compte pour la détermination de CET1.

Une réserve doit toutefois être faite, à savoir que cette règle devra être analysée au regard des éventuelles réactions d'autres Etats aux modifications de l'IAS 19 (notamment l'abandon de la méthode du corridor) publiées en juin 2011 et qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

5.2.9.4 Evolutions en matière de présentation des comptes jusqu'à l'entrée en vigueur

Le paragraphe 12.2 du présent rapport décrit plus précisément l'incidence des normes comptables sur les fonds propres pris en compte. On se contentera donc d'indiquer ici que fort probablement, les évolutions comptables conduiront encore à préciser les corrections appliquées aux fonds propres pris en compte.

5.2.10 Participations dans des sociétés du secteur financier

Pour diverses raisons, les participations dans des sociétés du secteur financier font l'objet de dispositions nouvelles dans Bâle III. Un des enseignements de la crise financière persistante est que les banques doivent porter un regard plus critique sur leurs participations financières dans des sociétés tierces.

5.2.10.1 Distinction selon le montant de la participation

Les propositions de Bâle III étant axées sur la détermination des fonds propres au plan consolidé, le dispositif régit exclusivement cet aspect. Pour ce qui concerne le plan individuel, qui n'est pas traité concrètement dans Bâle III, le projet d'OFR s'appuie donc largement sur l'OFR en vigueur et l'adapte (cf. aussi infra, ch. 5.2.10.3).

Par définition, dans la prise en compte consolidée, les participations majoritaires sont déjà consolidées et ne sont pas comptabilisées. Bâle III distingue donc, parmi ces participations détenues par la banque dans des sociétés du secteur financier :

- celles qui représentent au plus 10 % du capital social émis de la société concernée ; et
- les participations importantes de plus de 10 % par société (art. 32 du projet d'OFR).

5.2.10.2 Déduction selon des seuils

La déduction selon des seuils vise à laisser une certaine marge de tolérance pour les participations concernées.

Les art. 31 et 32 du projet d'OFR prévoient la déduction des participations financières dépassant le seuil de 10 %³³. Pour déterminer le seuil 1, il convient de retenir un CET1 où soient déjà prises en compte les déductions significatives selon l'art. 29 du projet d'OFR ainsi que les corrections imposées aux banques par application de normes comptables internationales reconnues selon le projet de Circ.-FINMA 13/x, cm 15.2-15.7.

Pour le seuil 2 (art. 31 du projet d'OFR concernant les participations de moins de 10 % dans des sociétés du secteur financier), il convient de se baser sur 10 % de CET1 compte tenu des mêmes déductions, plus les déductions selon l'art. 32 du projet d'OFR (Participations importantes dans des sociétés du secteur financier) et – en cas de calcul au niveau de l'établissement individuel – les déductions selon l'art. 29 let. j du projet d'OFR.

5.2.10.3 Participations financières à consolider dans le cadre de la prise en compte par établissement (art. 29 let. j du projet d'OFR)

Le projet propose comme principe général un renforcement par rapport aux règles en vigueur, dans la mesure où ces participations sont désormais à déduire de CET1. A titre de clarification uniquement, il est mentionné par ailleurs qu'elles ne doivent pas être traitées selon le système des seuils introduit par Bâle III, contrairement aux participations minoritaires susmentionnées. Il n'apparaît pas opportun de déduire les participations majoritaires seulement à partir d'un certain degré d'importance par rapport à CET1.

³³ Tandis que pour les participations de moins de 10 %, l'art. 31 du projet d'OFR prévoit l'« approche de déduction correspondante », selon laquelle on déduit, en vertu de l'art. 28 al. 2 du projet d'OFR et en termes simples :

- CET1 de CET1,
- AT1 de AT1, et
- T2 de T2,

la déduction selon l'art. 32 du projet d'OFR pour le montant au-dessus du seuil est une déduction de CET1. Demeure réservé le traitement du montant en dessous du seuil selon l'art. 32b du projet d'OFR.

5.2.11 Autres corrections avec seuil

5.2.11.1 Déductions au regard du seuil 2 concernant d'autres actifs que les participations financières (art. 32a du projet d'OFER)

Outre les titres de participation dans des sociétés du secteur financier, deux actifs jugés non dénués de risques dans le processus de Bâle III sont d'abord soumis au seuil 2, à savoir la somme :

- des droits de gestion hypothécaire (« Mortgage Servicing Rights », MSR) ; et
- des créances fiscales latentes résultant d'écarts temporels.

5.2.11.2 Déductions au regard du seuil 3 (art. 32b du projet d'OFER)

Les trois catégories d'actifs restant en dessous du seuil selon les art. 32 et 32a du projet d'OFER (participations importantes dans des sociétés du secteur financier, MSR et DTA résultant d'écarts temporels) sont soumises ensemble à un test de seuil supplémentaire.

5.2.12 Nouvelle définition de la position nette (art. 39a du projet d'OFER)

Bâle III révisé le traitement des participations dans des sociétés du secteur financier (cf. paragraphe 5.2.10). On entend par « participation » tous les instruments de capital qui, du point de vue de la banque qui les détient, répondraient aux critères des fonds propres. La position nette par instrument de capital est donc à traiter selon l'approche de la déduction correspondante ou par déduction de CET1. Le concept de « position nette » à appliquer à cette fin est défini à l'art. 39a du projet d'OFER, dans la mesure où le concept existant défini à l'art. 39 OFER n'est pas conforme à Bâle III. Ce nouveau concept doit également être appliqué pour la pondération-risque des participations dans des sociétés du secteur financier, pour autant qu'aucune déduction ne soit effectuée (cf. art. 30-32b du projet d'OFER), ainsi que pour la déduction des propres instruments de capital (cf. art. 29 let. h et art. 32c du projet d'OFER).

5.2.13 Déduction facultative de CET1

L'art. 32d du projet d'OFER dans sa formulation actuelle est à considérer comme un article d'attente, dans la mesure où la proposition est jugée non conforme à Bâle III notamment à l'étranger.

5.2.13.1 Problématique

Dans le contexte d'exigences minimales en matière de fonds propres s'élevant à 8 % des actifs pondérés en fonction des risques (RWA), une pondération-risque de 1250 % correspond à une réserve de fonds propres de 100 % par actif³⁴. Il n'y a pas de pondérations-risque plus élevées. La situation se

³⁴ Un actif dont la valeur au bilan est de 8 et auquel on applique une pondération-risque de 1250 % devient un RWA de 100. L'exigence minimale de 8 correspond à la valeur au bilan.

complicque du fait que les fonds propres nécessaires en vertu de Bâle III pour des RWA de 100 (à titre d'exemple) ne sont plus de 8 %, donc de 8, mais – selon les banques – d'un montant nettement supérieur à 8. Les prescriptions pouvant être très diverses au plan individuel, on ne peut pas simplement adapter la pondération-risque pour compenser, par exemple en l'abaissant à 1000 %, parce que l'exigence minimale en matière de fonds propres serait alors de 10 % au total. Or les banques qui doivent finalement détenir 150 % de fonds propres ou davantage en vertu des exigences minimales (volants plus fonds propres nécessaires supplémentaires), pour un actif dont la pondération-risque initiale est de 1250 % et la valeur au bilan de 8, ne détiennent alors plus des fonds propres de 8, mais de 12. La valeur nominale de l'actif est pourtant toujours de 8, raison pour laquelle on fait valoir l'argument selon lequel la banque doit détenir 12 pour un actif dont le potentiel de perte total est de 8, ce qui est absurde.

5.2.13.2 Droit d'option pour la déduction de CET1

Cette proposition de traitement émane des banques. Une déduction de CET1 est à première vue un traitement sévère, car les exigences de fonds propres au titre des RWA ne nécessiteraient pas exclusivement des fonds propres de cette qualité.

Au sein du Comité de Bâle, cette proposition soutenue par le groupe de travail national est contestée et majoritairement rejetée.

5.2.14 Interdiction de financer des propres instruments de capital

Aux termes de l'art. 17 al. 2 du projet d'OFR, à l'émission, les fonds propres pris en compte ne peuvent être financés en aucune manière par des moyens existants de la banque. Si l'on a, face à l'investissement d'un tiers en CET1, AT1 ou dans un instrument de capital T2 de la banque, un crédit d'un montant comparable, la banque doit pouvoir prouver à la FINMA que l'objet du crédit est indépendant de l'investissement dans les fonds propres ou l'instrument de capital. A cet effet, elle peut par exemple s'appuyer sur la documentation de crédit.

5.3 Objet de la Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques »

Afin de ne pas accroître démesurément le volume de l'OFR d'une part et de développer des dispositions d'exécution techniques d'autre part, il est prévu que la Circ.-FINMA 08/34 « Fonds propres de base – banques » soit complétée par des dispositions supplémentaires et devienne la Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques »³⁵.

Outre que certaines dispositions de l'ancienne OFR concernant les fonds propres complémentaires ont été transférées dans la circulaire, comme indiqué au point 5.2.1.1, le projet de Circ.-FINMA 13/x contient des dispositions d'ordre technique concernant les fonds propres CET1 de certaines banques

³⁵ Dans le projet actuel, cette extension est conçue comme une révision partielle – décision qui reste toutefois à confirmer à la lumière des modifications effectuées.

particulières (mentionnées le cas échéant aux points correspondants), ainsi que l'abandon de créance (cm 6.17-6.29) et le PONV (cm 6.37-6.49).

Enfin, la Partie 2 du projet de Circ.-FINMA 13/x reprend dans une large mesure les dispositions spéciales existantes pour les banques utilisant des standards internationaux reconnus et propose des modifications surtout formelles (notamment la suppression de deux des trois annexes et l'insertion des principales corrections aux cm 15.1-15.5). Concernant l'évolution en cours de ces standards, ainsi que ses conséquences au niveau de la circulaire, il est renvoyé au paragraphe 12.2 du présent rapport.

5.4 Droit comparé

5.4.1 Le projet d'OFR et Bâle III

Le Titre 2 (Fonds propres pris en compte) du projet d'OFR cherche à transposer sous une forme brève, mais avec le même niveau de détail que le droit en vigueur, les dispositions bien plus exhaustives de Bâle III. Il en résulte une proposition qui ne comprend que quatre articles supplémentaires par rapport à l'OFR en vigueur³⁶. L'intention est claire : il s'agit de mettre en œuvre de manière appropriée les prescriptions minimales du Comité de Bâle. Sur un petit nombre de points précis, il est sciemment dérogé à ces règles.

Les nouvelles divergences par rapport au dispositif de Bâle III sont notamment :

- au PONV, un abandon de créance partiel sur le montant nominal des instruments de capital ;
- des prescriptions spéciales pour les engagements de rentes de vieillesse en relation avec des fonds suisses de prévoyance professionnelle pour les banques qui appliquent des normes comptables internationales reconnues ; et
- la possibilité d'opter pour une déduction de CET1 en lieu et place d'une pondération-risque³⁷.

Des divergences existantes sont maintenues, notamment :

- en ce qui concerne certaines corrections, que les projets d'OFR et de Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques » entendent conserver jusqu'à ce que l'évolution des normes comptables internationales se dessine plus clairement ; et
- en ce qui concerne les dispositions applicables aux établissements individuels, dans la mesure où Bâle III ne fait aucune proposition à cet égard.

³⁶ Les règles supplémentaires qui s'avèrent nécessaires au niveau des dispositions d'exécution techniques font l'objet du projet de Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques ».

³⁷ Pour des raisons pratiques, l'accent est mis sur les pondérations-risque très élevées de 1250 %, mais en théorie les banques sont libres de remplacer une autre pondération-risque par la déduction de CET1.

5.4.2 Le projet d'OFR et le projet de DAFP IV (UE)

5.4.2.1 Généralités sur la transposition de Bâle III dans l'UE

L'ensemble de deux propositions adopté le 20 juillet 2011 par la Commission européenne (une Directive et un Règlement, ci-après « DAFP IV ») remplacera les Directives 2006/48/CE (Directive sur les banques) et 2006/49/CE (Directive sur l'adéquation des fonds propres), qui transposent Bâle III dans l'UE.

Les dispositions relatives aux fonds propres pris en compte figurent dans la DAFP IV. Le choix de cette forme législative a pour corollaire que le droit européen est directement applicable dans chacun des Etats membres. Il en résultera au sein de l'UE une uniformisation à large échelle des exigences minimales en matière de fonds propres³⁸ ainsi qu'une harmonisation des composantes des fonds propres pris en compte.

Le projet de DAFP IV reprend les exigences de Bâle III quasiment à l'identique, mais prévoit des divergences sur certains points. Les prescriptions les plus strictes sont le fait tantôt des standards minimaux de Bâle, tantôt des dispositions de la DAFP IV. Dans de nombreux cas, l'Autorité bancaire européenne (ABE) est chargée d'édicter des dispositions d'exécution techniques. Les projets de dispositions d'exécution seront finalisés pour le 1^{er} janvier 2013 au plus tard. La Commission européenne est habilitée à transposer directement les standards définis par l'ABE dans la DAFP IV. Les modalités définitives de la transposition de Bâle III dans l'UE resteront donc indéterminées pendant un certain temps encore, de sorte qu'une comparaison avec les exigences minimales de Bâle III ne peut se faire à ce jour que sous toutes réserves.

5.4.2.2 Principales divergences par rapport à Bâle III dans le domaine des fonds propres pris en compte

Sont présentées ci-après, dans leurs grands traits, les principales divergences entre la DAFP IV et les exigences minimales de Bâle III.

5.4.2.2.1 Participations majoritaires dans des entreprises d'assurance (art. 46 DAFP IV)

Contrairement à Bâle III, la DAFP IV permet toujours de consolider les participations majoritaires dans des entreprises d'assurance à des fins de reporting réglementaire sur les fonds propres, dès lors que le conglomérat financier concerné exerce des activités significatives de banque et d'assurance – et sous réserve de l'accord de l'autorité de surveillance chargée du contrôle de ces entreprises en vertu de la Directive 2002/87/CE. La Directive 2002/87/CE fixe des critères quant à la gestion prudentielle des risques transsectoriels. L'autorité de surveillance compétente ne peut donner son accord à la consolidation que si la direction et les contrôles sont suffisamment intégrés.

³⁸ Des compétences nationales subsistent pour les exigences du pilier 2 issues du Supervisory Review Process, les exigences accrues en matière hypothécaire, l'adaptation du montant du matelas de fonds propres anticyclique et l'introduction de la nouvelle réglementation selon un calendrier accéléré.

Bâle III n'autorise pas la consolidation des entreprises d'assurance, et la transposition de ce dispositif en droit suisse ne la prévoit pas. Le Comité de Bâle justifie cela par le fait que les fonds propres destinés à couvrir les risques d'assurance ne doivent pas servir à couvrir des risques bancaires. Dans l'UE, en cas de consolidation, des dispositions spécifiques de la Directive sur les conglomérats (2002/87/CE) visent à interdire une double affectation des fonds propres.

5.4.2.2.2 Possibilité d'une consolidation partielle à des fins réglementaires (art. 16 al. 2 DAFP IV)

La DAFP IV prévoit des règles spéciales pour la consolidation réglementaire. L'autorité de surveillance compétente est autorisée, sous certaines conditions, à permettre la consolidation partielle. Celle-ci évite la constitution de participations minoritaires. Bâle III privilégiant la consolidation intégrale, il se constitue dès lors des participations minoritaires, qui sont à déduire partiellement de CET1. Dans la transposition en droit suisse, la consolidation partielle restera comme précédemment une possibilité et, dans des cas justifiés, elle pourra être exigée par la FINMA.

5.4.2.2.3 Définition des fonds propres de base durs

Dans sa définition des fonds propres de base durs, Bâle III ne se réfère qu'aux actions ordinaires, le seul instrument de capital à prendre en compte. En vertu de la DAFP IV en revanche, tout instrument de capital est à prendre en compte comme fonds propres de base durs dès lors qu'il répond à une série de critères énoncés dans le Règlement. Ces critères correspondent sur tous les aspects matériels aux 14 critères de Bâle III pour la prise en compte des actions ordinaires comme fonds propres de base durs.

La transposition de Bâle III dans le projet d'OFR suit le concept de la DAFP IV en ce sens que les bons de participation, par exemple, sont à prendre en compte comme fonds propres de base durs au même titre que les actions ordinaires dès lors qu'ils ne confèrent aucun droit de priorité en cas de distribution de dividendes ou de liquidation.

Bâle III ne régit les instruments de capital pris en compte que pour les sociétés ayant la forme juridique de la société anonyme. Seule une note de bas de page indique que les critères s'appliquent aussi aux sociétés ayant la forme juridique de la coopérative ou de la caisse d'épargne. La DAFP IV, en revanche, précise davantage que Bâle III les exigences imposées aux sociétés autres que des sociétés anonymes et prévoit, pour ces sociétés, un certain nombre d'allègements par rapport aux critères des standards minimaux de Bâle. Par exemple, le remboursement d'un instrument de capital est possible aussi en dehors de la liquidation. Cela est indispensable pour la prise en compte des parts sociales de sociétés coopératives dans les fonds propres de base durs.

5.4.2.2.4 Filtres prudentiels

S'agissant des filtres prudentiels (corrections), la DAFP IV prévoit que des ajustements de valeur supplémentaires doivent être déduits des fonds propres de base durs pour toutes les valeurs patrimoniales d'un établissement évaluées à leur juste valeur. Une telle prescription n'existe pas dans Bâle III.

5.4.2.2.5 Prise en compte des instruments AT1

La DAFP IV contient aussi diverses dispositions concernant la prise en compte d'instruments AT1, qui clarifient ou modifient partiellement les dispositions de Bâle III. Les instruments traités sur le plan comptable comme dettes doivent intégrer selon Bâle III et la DAFP IV un mécanisme (conversion en actions ordinaires ou amortissement) qui leur attribue des pertes à un seuil de déclenchement donné. La DAFP IV fixe le seuil minimal de déclenchement à un ratio fonds propres de base durs / actifs pondérés des risques de 5,125 %. Bâle III en revanche ne prescrit pas de seuil de déclenchement.

La DAFP IV, dans la version proposée par la Commission européenne, ne contient aucune règle quant à un mécanisme contractuel d'absorption des pertes au PONV.

La DAFP IV garde le silence sur le point de savoir si, après que le seuil de déclenchement ait été atteint et qu'un correctif de valeur ait été effectué sur l'instrument de capital AT1, une revalorisation ultérieure est possible. En ce qui concerne l'abandon de créance partiel ou total, la DAFP IV ne prescrit rien de concret. Le dispositif contient toutefois une disposition (art. 51 let. c (iii)) selon laquelle des versements réduits peuvent aussi intervenir après un amortissement de l'instrument de capital, pour autant que ce dernier présente alors encore une substance économique résiduelle. On peut en conclure qu'un abandon de créance partiel, tel que le prévoit actuellement le projet d'OFR, doit être possible. En revanche, selon l'interprétation de Bâle III par le Comité de Bâle, l'abandon de créance doit être total et définitif.

Bâle III permet la mise en place d'un « dividend stopper », qui suspend les distributions aux détenteurs d'actions ordinaires sur une période donnée. En vertu de la DAFP IV, tant le « dividend stopper » que les mécanismes d'augmentation des dividendes (« dividend pushers ») sont interdits pour tous les instruments AT1.

5.4.2.2.6 Déductions pour participations dans des sociétés du secteur financier au niveau des établissements individuels (art. 46 al. 2 DAFP IV)

La DAFP IV exclut expressément toute déduction des fonds propres de base durs au niveau des établissements individuels. Cette approche est cohérente avec celle de Bâle III dans la mesure où les prescriptions de ce dispositif ne s'appliquent qu'au plan consolidé.

L'approche de l'UE est en contradiction avec la distinction entre prise en compte individuelle et prise en compte consolidée, qui a fait ses preuves en Suisse et est destinée à perdurer. Les incertitudes quant au champ d'application de Bâle III peuvent aboutir à ce qu'à différents niveaux (groupe financier, sous-groupe et établissement individuel), on publie des ratios de fonds propres considérés comme conformes à Bâle III, mais trompeurs. Le Comité de Bâle envisage donc de vérifier la mise en œuvre des standards minimaux au regard du champ d'application dans les différents Etats.

Contrairement à Bâle III et à sa transposition en droit suisse, la DAFP IV ne prévoit pas de privilège pour les droits de gestion hypothécaire (« Mortgage Servicing Rights »). Ceux-ci sont donc déduits des fonds propres de base durs en tant que valeurs immatérielles. On peut supposer que les droits de

gestion hypothécaire comptabilisés par les banques européennes sont insignifiants, de sorte qu'il n'a pas paru utile de leur conférer un privilège dans l'UE comme le fait Bâle III.

5.4.2.2.7 Déductions facultatives de CET1 (art. 33 let. k DAFP IV)

Pour un certain nombre de positions de titrisation, de participations dans des sociétés hors secteur financier et de transactions ouvertes, Bâle III prévoit une pondération-risque de 1250 %.

Cela correspond à la valeur inverse d'une exigence de fonds propres de 8 %, alors que les banques auront à satisfaire des exigences bien supérieures. Tant la DAFP IV que le projet de transposition en droit suisse permettent donc d'effectuer, à la place de la pondération-risque de 1250 %, des déductions facultatives de CET1 (cf. point 5.2.13.1 supra).

Il s'agit ainsi d'éviter que les banques couvrent les postes concernés par des fonds propres supérieurs à ce qu'elles sont susceptibles de perdre au regard des valeurs comptables. Comme, d'un autre côté, les fonds propres de base durs destinés à couvrir les gros risques et éventuellement le ratio d'endettement sont réduits, il est prévu un droit d'option pour les banques.

5.4.2.2.8 « Credit Valuation Adjustments » (art. 154 ch. 11 DAFP IV)

La DAFP IV autorise, sur une base contractuelle, la compensation entre les provisions pour risques de crédit sur dérivés (« Credit Valuation Adjustments ») et les pertes attendues. Le Comité de Bâle a évalué cette solution durant la phase de consultation, mais ne l'a finalement pas intégrée dans la version définitive du dispositif. Le projet d'OFR suit les prescriptions de Bâle III (cf. point 6.3. infra).

5.4.2.2.9 Traitement des dividendes en cas de prise en compte de bénéficiaires intermédiaires dans CET1 (art. 24 ch. 2 let. b DAFP IV)

Contrairement à Bâle III, la DAFP IV prévoit que les dividendes prévisibles doivent être déduits des fonds propres de base durs. Selon Bâle III, les dividendes ne peuvent être pris en compte comme poste de déduction que si c'est aussi le cas dans les rapports financiers établis selon des normes comptables reconnues. Le projet d'OFR suit à cet égard l'approche de la DAFP IV (cf. point 5.2.2.2 supra).

5.4.2.2.10 Divers

La DAFP IV contient en outre une série de dispositions transitoires divergentes par rapport à Bâle III, que nous ne pouvons présenter ici en détail.

5.4.3 Synthèse

Les prescriptions en matière de fonds propres pris en compte telles que les prévoit le présent projet transposent les propositions de Bâle III avec pour objectif de créer pour les banques suisses des règles compréhensibles et, pour l'essentiel, équivalentes aux standards étrangers à venir.

En renonçant à développer des règles spéciales applicables aux seules banques internationales et en privilégiant un traitement aussi uniforme que possible de toutes les banques, quelle que soit leur forme juridique, on a mis en place un certain nombre de divergences par rapport à Bâle III. Mais en aucun cas on n'a fait de concession sur la rigueur, qu'il s'agisse de la définition des fonds propres ou des dotations en fonds propres.

6 Fonds propres nécessaires en vertu de Bâle III

6.1 Le droit en vigueur et ses faiblesses

Le droit en vigueur a montré ses limites pendant la crise. Toutefois, si les grandes banques opérant à l'international ont été durement touchées, la grande majorité des banques helvétiques a été épargnée. Ces faiblesses sont les suivantes :

- insuffisance du volant de sécurité sous forme de fonds propres de qualité capables d'absorber les pertes et dépassant les exigences réglementaires minimales applicables en permanence ;
- insuffisance de la couverture de certains risques de contrepartie par les fonds propres dans les opérations sur instruments dérivés et les opérations de mise en pension.

Ces deux lacunes de la législation en vigueur sont désormais comblées par les modifications apportées aux prescriptions relatives aux fonds propres dans le cadre de Bâle III. Le régime de Bâle III apporte également d'autres changements, plus spécifiques, concernant par exemple les pondérations-risque liés aux actifs, qui étaient jusqu'à présent couverts par déduction des fonds propres. Il adapte aussi ponctuellement certaines prescriptions, comme celle portant sur le recours à des notations externes à des fins réglementaires.

6.2 Modification de l'OFB et des circulaires de la FINMA dans le cadre de Bâle III

6.2.1 Redéfinition du volume des fonds propres nécessaires

Outre les exigences relatives aux fonds propres minimaux à détenir en permanence et qui conditionnent l'octroi d'une licence bancaire – les **exigences minimales** – Bâle III impose à présent un **volant de fonds propres** supplémentaire, ainsi qu'un **volant anticyclique**, chacun sous la forme de CET1. Les exigences de fonds propres correspondant à ces volants doivent elles aussi être remplies mais, contrairement aux exigences minimales, pas de manière permanente. En d'autres termes, un établissement peut déroger temporairement à cette prescription dans certaines circonstances imprévisibles, comme une crise du secteur financier qui le toucherait dans ses fondements, afin précisément que les volants puissent assumer leur fonction d'absorption des pertes. Enfin, il est toujours demandé aux banques de détenir des **fonds propres supplémentaires**, conformément aux standards minimaux de Bâle. Cette redéfinition des fonds propres nécessaires fait l'objet, dans le projet d'OFB, du nouvel article 32e sur les généralités relatives aux fonds propres nécessaires. Viennent ensuite les articles 33a, 33b et 34, nouveaux ou révisés, qui apportent des précisions sur les exigences minimales ainsi que sur les deux volants et les fonds propres supplémentaires. Ensemble, ces quatre dimensions constituent les **fonds propres nécessaires**. Bâle III apporte aussi des modifications sur le fond en ce qui concerne les notions de pilier 1 et pilier 2. Désormais, le pilier 1 regroupe toutes les normes minimales internationales tandis que le pilier 2 fait uniquement référence aux divergences nationales visant à imposer des règles plus strictes que les normes minimales internationales. Pour éviter tout malentendu à la suite de ces modifications, les notions de pilier 1 et pilier 2 ont été supprimées des

articles 33 et 34 du projet d'OFR, tout comme, par souci de cohérence, la notion de pilier 3 à l'article 35.

L'article 33, alinéa 1 de l'ordonnance en vigueur dispose que les fonds propres pris en compte doivent excéder en permanence les fonds propres nécessaires. Dans le projet de nouvelle ordonnance, cette prescription constante sur la dotation minimale en fonds propres, directement liée à l'octroi de la licence bancaire, s'articule désormais autour de trois ratios minimaux de fonds propres en relation avec les positions pondérées en fonction des risques (cf. l'art. 33, al. 1 et 3^{bis} du projet d'OFR). Il s'agit, en vertu de Bâle III, du ratio de CET1, du ratio tier 1 et du ratio de fonds propres globaux, qui s'élèvent respectivement à 4,5, 6,0 et 8,0 % des positions pondérées. Le ratio de fonds propres globaux de 8,0 % sera pleinement applicable dès le 1^{er} janvier 2013 alors que les ratios CET1 et tier 1 seront temporairement limités à des seuils inférieurs, de 3,5 % (en 2013) puis 4,0 % (en 2014) pour le ratio CET1, et de 4,5 % (en 2013) puis 6,0% (en 2014) pour le ratio tier 1 (cf. les dispositions transitoires prévues à l'art. 125f du projet d'OFR).

Plutôt que de définir, pour les composantes de fonds propres à prendre en compte, des ratios minimaux exprimés en pourcentage des positions pondérées, il aurait été possible, pour rester dans la logique de l'OFR en vigueur, de rapporter les exigences minimales aux fonds propres nécessaires. En effet, d'après les standards minimaux de Bâle, la totalité des fonds propres pris en compte à hauteur de 100 % des fonds propres nécessaires correspond bien à un ratio de fonds propres globaux égal à 8 % des positions pondérées. De ce fait, les positions pondérées représentent 12,5 fois les fonds propres nécessaires ($12,5 * 8 \% = 100 \%$ des positions pondérées, soit $12,5 * 100 \% = 1250 \%$ des fonds propres nécessaires). Il eut cependant été malencontreux, sur le plan de la communication, d'exprimer l'équivalence mathématique des ratios minimaux requis au titre de Bâle III par rapport aux fonds propres nécessaires plutôt qu'aux positions pondérées puisque le ratio CET1, le ratio tier 1 et le ratio de fonds propres globaux constituent les normes applicables sous le régime de Bâle III. C'est cette considération qui a motivé les modifications d'ordre purement rédactionnel apportées, dans le projet d'OFR, à l'art. 33, al. 2, let. a à d ainsi qu'à l'art. 63, al. 1 et 2 à propos du coefficient de 12,5.

Autre nouveauté, Bâle III impose des fonds propres nécessaires pour les risques issus d'engagements de garantie envers des contreparties centrales ainsi que pour les risques d'éventuels ajustements de valeur de dérivés résultant du risque de crédit de contrepartie (cf. art. 33, al. 2, let. e et f du projet d'OFR). Ces nouvelles dispositions sont étudiées plus en détail au point 6.2.2.

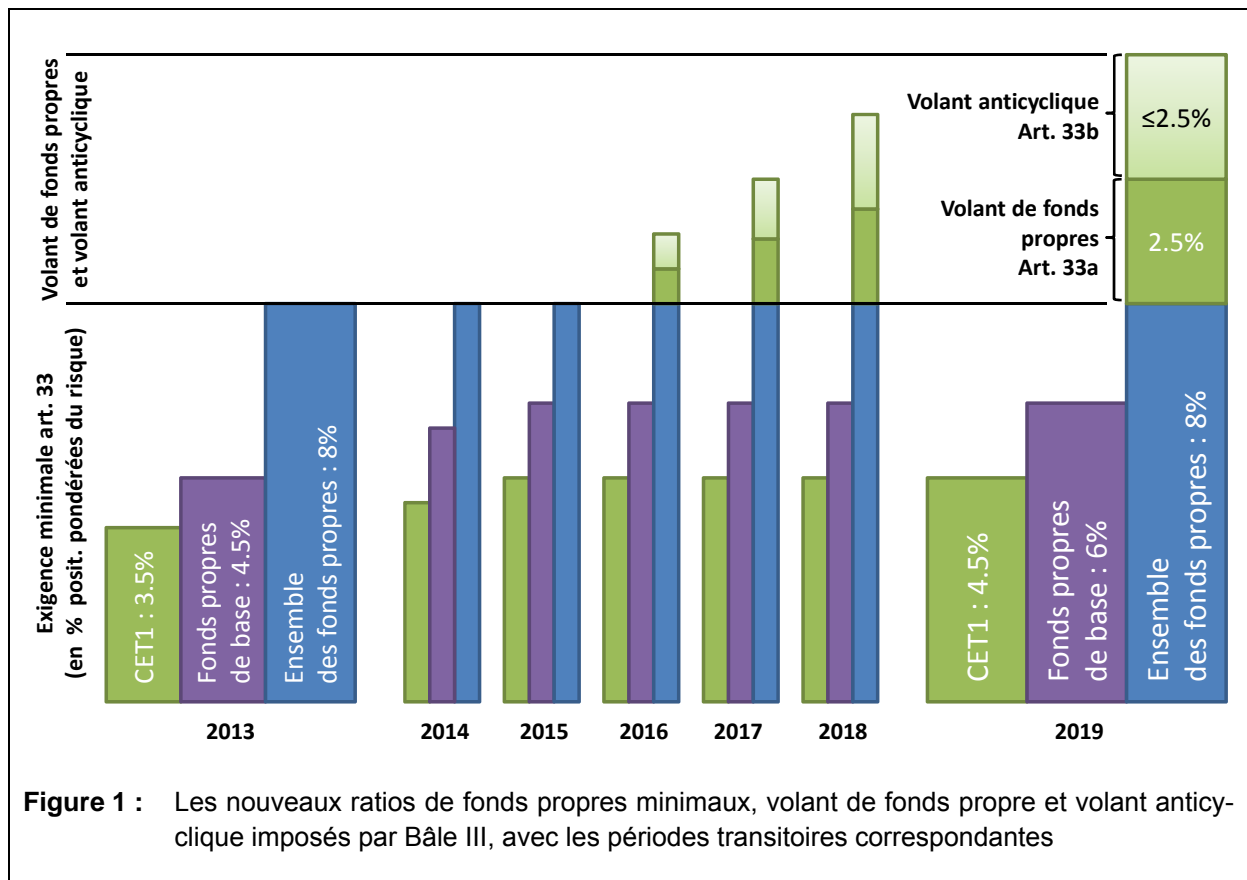
Les axes fondamentaux du volant de fonds propres explicitement introduit par le régime de Bâle III sont réglementés par l'intermédiaire du nouvel art. 33a du projet d'OFR. Ce volant fixe est destiné à améliorer la résistance du système bancaire en temps de crise, et plus exactement sa capacité à supporter des pertes. Les banques doivent donc détenir, pendant les années fastes, un volant de fonds propres sous forme de CET1 qui servira, en temps de crise à atténuer, voire à couvrir les pertes. Le volant de fonds propres s'élève à 2,5 % du total des positions pondérées. Il est complété dans l'art. 33b du projet d'OFR par le volant anticyclique variable, visant à renforcer la capacité de résistance des banques face aux risques liés à une croissance excessive du crédit. Aussi le montant de ce volant variable est-il déterminé en fonction de l'observation effective d'une croissance excessive des crédits alloués au secteur privé, sachant qu'au niveau international, le montant maximal obligatoire est limité à 2,5 % des positions pondérées (ce montant pourrait être dépassé au niveau national en vertu des

standards minimaux de Bâle, ce qui n'est pour l'heure pas prévu). Le déclenchement de ce volant variable a pour but de produire une action anticyclique par le relèvement proportionnel des exigences de fonds propres.

Les aspects pratiques de la mise en œuvre du volant anticyclique, comme la détermination des compétences en la matière, sont actuellement discutés. La discussion a lieu au sein d'un groupe de travail dirigé par le Département fédéral des finances (DFF), auquel participent également la FINMA et la Banque nationale suisse. Ce groupe de travail est en train d'élaborer séparément les dispositions d'exécution concernant le volant anticyclique. Il faut savoir que le volant ne sera mis en œuvre que progressivement – et seulement à partir de 2016 – au niveau international, et qu'il n'entrera pleinement en vigueur qu'à compter de 2019. Les pays membres peuvent cependant décider d'appliquer le volant de fonds propres avant 2016 en cas de croissance excessive du crédit. Le DFF prévoit d'ouvrir une procédure d'audition relative au volant anticyclique pour novembre 2011.

C'est aussi en novembre 2011 que doit s'ouvrir la procédure d'audition relative au renforcement de la *pondération-risque applicable aux objets d'habitation* ; elle fait suite à un mandat du Conseil fédéral résultant de sa décision du 17 août 2011. Selon le Conseil fédéral, la modification à apporter à l'annexe 4 de l'OFR doit prévoir une différenciation de la pondération-risque en fonction de la capacité financière du preneur de crédit, ainsi qu'une pondération-risque de 100 % pour un taux de nantissement qui dépasse 80 % de la valeur vénale. La décision du Conseil fédéral a été motivée par le fait qu'étant donné les taux d'intérêt favorables, les banques suisses octroient davantage de crédits, de manière persistante, pour les achats immobiliers. Par ailleurs, en raison de la concurrence accrue, il arrive que les banques respectent à nouveau moins strictement les dispositions sur la capacité financière et le nantissement des immeubles.

La figure 1 présente de manière schématique les nouvelles exigences minimales sous la forme de ratios de fonds propres conformément à Bâle III, en indiquant les délais transitoires qui s'y rapportent. Les exigences qui doivent être satisfaites sous la forme de CET1 sont présentées en vert. Il s'agit de l'exigence minimale selon l'art. 33 d'une part, et de celle qui se rapporte au volant de fonds propres selon l'art. 33a et au volant anticyclique selon l'art. 33b.

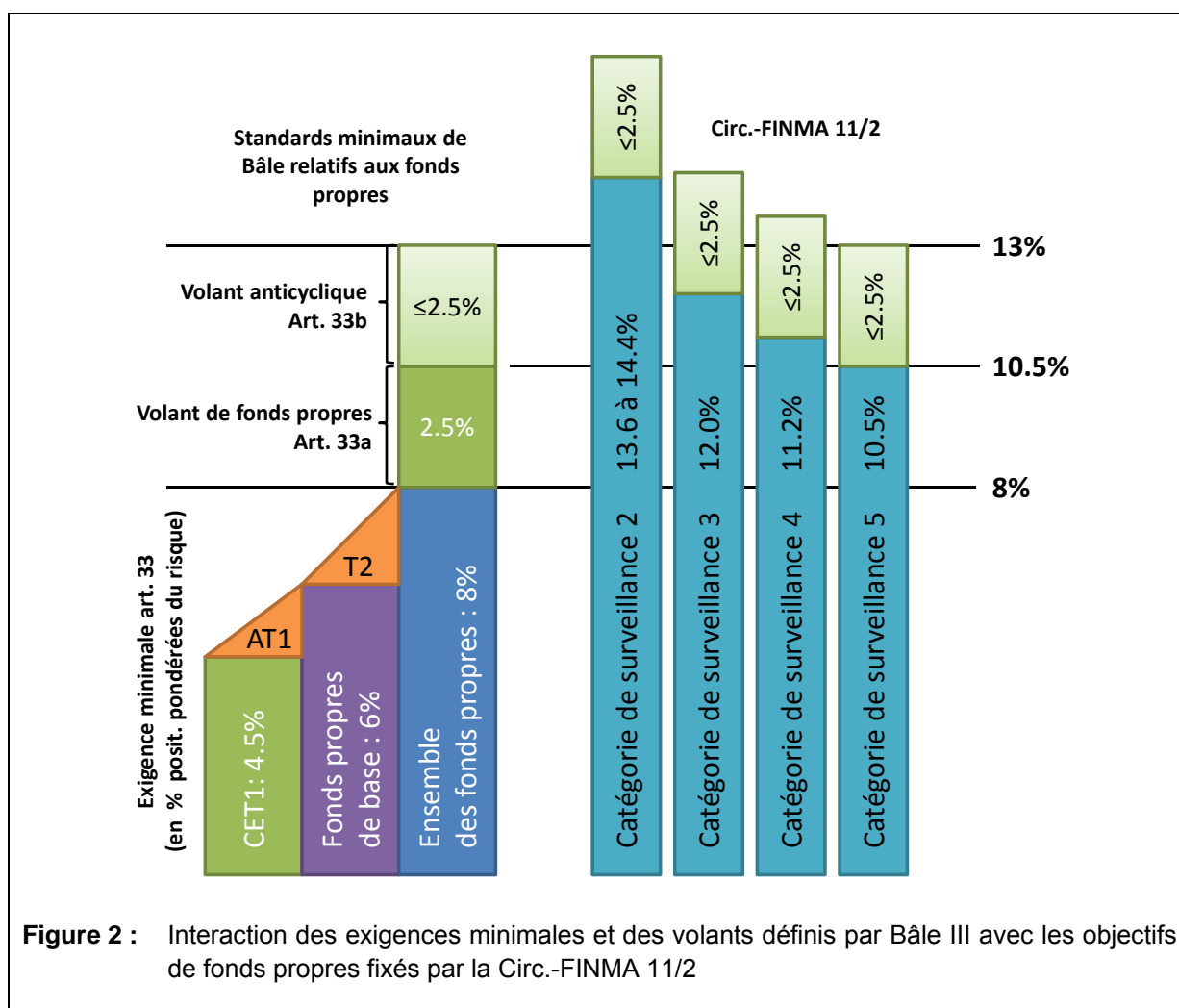


La retenue sur bénéfice, un mécanisme quantitatif à caractère fixe prévu par Bâle III pour l'augmentation d'un volant insuffisant, n'a pas été reprise en détail dans le projet d'ordonnance. En effet, il est jugé préférable de disposer, en cas de non-respect des règles relatives au volant, d'un vaste arsenal de mesures prudentielles applicable au cas par cas, par le biais des dispositions d'exécution, d'autant que cet arsenal comprend également, à l'égard des établissements, des prescriptions relatives aux retenues sur bénéfices au sens des standards minimaux de Bâle. Depuis le 1^{er} juillet 2011, cet arsenal est ancré dans la circulaire FINMA 11/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres dans le secteur bancaire », qui donne ainsi corps, dans la plus grande transparence, à une pratique prudentielle de longue date. Les règles en vigueur en Suisse contiennent donc d'ores et déjà des dispositions très concrètes concernant le volant de fonds propres et les fonds propres supplémentaires, dont les montants varient du reste en fonction de critères axés sur les risques.

Au vu des nouvelles prescriptions du Comité de Bâle sur la détention de volants selon les art. 33a et 33b du projet d'OFR – prescriptions qui représentent plus qu'un simple souhait et que matérialise à présent l'art. 33a du projet de nouvelle OFR – il était évident qu'il convenait de réviser dispositions actuelles de l'art. 34. D'où les nouveaux alinéas 1 et 2 de l'art. 34 du projet d'OFR, qui s'inscrivent dans le droit fil de la circulaire FINMA 11/2, elle-même adoptée sur la base de l'art. 7, al. 1, let. b LFINMA. En revanche, c'est volontairement que le montant maximal des fonds propres supplémentaires, qui peut varier selon la répartition des risques, n'a pas été repris de manière explicite dans le

projet de nouvelle ordonnance. Ce point a fait l'objet de multiples discussions au sein du groupe de travail national. La FINMA estime qu'il n'est pas nécessaire de définir ce montant, dans la mesure où les fonds propres supplémentaires devant être détenus ne représentent pas un plancher pertinent en matière d'autorisation au sens des exigences minimales.

La figure 2 met en évidence les interactions des exigences minimales en vigueur pour 2015 ou 2019 et des volants selon Bâle III avec les objectifs de fonds propres différenciés en fonction des catégories de surveillance selon la Circ.-FINMA 11/2. Ces objectifs de fonds propres seront entièrement applicables à fin 2016. S'agissant des catégories de surveillance 2 à 5, la Circ.-FINMA 11/2 définit les ratios de fonds propres qui se situent au-dessus du ratio minimal du capital global à satisfaire, 8 % des positions pondérées en fonction des risques. Ces objectifs de ratios sont représentés dans les colonnes en bleu-vert, couleurs qui doivent mettre en évidence le fait que les fonds propres sont composés en général d'un mélange de divers éléments ou qualités des fonds propres, tels qu'ils sont définies par les exigences minimales de ratios de fonds propres et volants de fonds propres CET1 minimaux selon Bâle III. La catégorie de surveillance 1 représente les banques d'importance systémiques dont les objectifs de fonds propres ne sont pas régis par la Circ.-FINMA 11/2, mais par la réglementation "too big to fail", sur laquelle ne porte pas la présente audition. La Circ.-FINMA 11/2 n'est pas non plus un objet soumis à l'audition, puisque la sienne s'est déjà déroulée au premier trimestre 2011.



Les objectifs de fonds propres définis dans la Circ.-FINMA 11/2 sont fixés de telle sorte qu'ils impliquent précisément, pour la catégorie 5 qui regroupe la grande majorité des établissements, un volant de fonds propres égal à celui qui est imposé par le Comité de Bâle. Seules les catégories 2, 3 et 4 se voient imposer un volant de fonds propres et des fonds propres supplémentaires supérieurs aux standards minimaux de Bâle, sachant que le volant le plus élevé échoit à la catégorie 2, qui ne regroupe cependant qu'une poignée d'établissements.

Conformément aux prescriptions du Comité de Bâle (cf. art. 33a du projet d'OFR et côté gauche de la figure), le volant de fonds propres de 2,5 % des positions pondérées doit être détenu sous la forme de CET1. Le volant et les fonds propres supplémentaires prévus pour les catégories 2, 3 et 4 peuvent quant à eux être prélevés sur d'autres composantes de fonds propres. Cela peut même aller jusqu'à la mise en œuvre de « CoCos » assortis d'un seuil de déclenchement élevé (7 % de CET1). La FINMA publiera les détails relatifs à ces dispositions à une date ultérieure, dès que les axes correspondants auront été définis dans le cadre de la réglementation du « too big to fail ».

En cas d'activation du volant anticyclique (cf. art. 33b du projet d'OFR et côté gauche de la figure) jusqu'à concurrence de 2,5 % des positions pondérées, les volants augmentent eux-mêmes en

conséquence (au plus tard 12 mois après l'annonce de l'augmentation). Par souci de cohérence et pour permettre au volant anticyclique de déployer tous ses effets, l'augmentation doit s'appliquer dans une même mesure aux objectifs de fonds propres que les banques sont finalement tenues de respecter. Ce faisant, le volant anticyclique devra, tout comme le volant de fonds propres, être alimentée par des fonds propres de base durs (CET1). Cette règle ne souffre aucune exception.

L'introduction de fonds propres supplémentaires expressément quantifiés et faisant partie intégrante des prescriptions internationales en matière de fonds propres rendait également nécessaire la révision de l'art. 34 de l'OFPR en vigueur. L'attente exprimée au premier alinéa de l'article concernant la détention de fonds propres supplémentaires au montant non défini est donc partiellement remplacée, à l'art. 33a du projet de nouvelle ordonnance, par la fixation d'un nouveau volant de fonds propres fondé sur le CET1, s'élevant au minimum à 2,5 % des positions pondérées en fonction des risques et répondant ainsi aux normes minimales internationales. Le principe – déjà introduit avec Bâle II – selon lequel les autorités de surveillance peuvent exiger des banques une dotation en fonds propres supérieure au minimum réglementaire, demeure lui aussi d'application. C'est là-dessus que se fonde la révision des alinéas de l'article 34 du projet d'OFPR.

Les modalités d'application de ce principe trouvent leur expression dans la Circ.-FINMA 11/2, édictée sur la base de l'art. 34 de l'OFPR en vigueur. Ainsi, les établissements de la catégorie de surveillance 5 (autrement dit la majorité des établissements) ne sont pas tenus de détenir, par défaut, des fonds propres supplémentaires allant au-delà du volant de fonds propres axé sur le CET1. Seules les catégories 2 à 4 doivent, par défaut, détenir un volant de fonds propres et des fonds propres supplémentaires plus élevés, mais ces derniers doivent à présent être alimentés par des fonds CET1 à hauteur des niveaux définis par les standards minimaux de Bâle.

Pour conclure, il convient de noter que l'autorité de surveillance peut continuer d'exiger, dans des circonstances particulières et au cas par cas, des fonds propres supplémentaires non couverts par les exigences minimales pertinentes en matière d'autorisation (art. 34 al. 3; cf. aussi le point 11.1.3).

6.2.2 Couverture plus élevée des risques de contrepartie

A l'instar d'autres risques de crédit, les risques de contrepartie sur les dérivés et les opérations de mise en pension ou opérations similaires doivent d'ores et déjà être couverts par des fonds propres. Il existe trois méthodes qui permettent de calculer l'équivalent-crédit pour des contrats sur dérivés en cours (art. 42 OFPR) : la méthode de la valeur de marché, la méthode standard et la méthode des modèles EPE³⁹. Cette dernière méthode consiste, pour les banques, à appliquer des modèles qui leur sont propres pour évaluer l'exposition potentielle future ainsi que le risque de remplacement. Les opérations de mise en pension et opérations similaires sont couvertes par des fonds propres, comme les crédits garantis.

Depuis l'éclatement de la crise financière en 2007-2008, les risques de contrepartie liés aux opérations visées ci-dessus ont causé d'énormes pertes pour bon nombre de banques d'envergure internationale, en raison de leur couverture insuffisante par des fonds propres. Ils ont également été à

³⁹ EPE = Expected Positive Exposure

l'origine de la vague de panique qui a saisi les marchés et déstabilisé le système financier tout entier au plus fort de la tourmente en 2008.

La couverture des risques de contrepartie imposée par le régime de Bâle II s'est révélée, à bien des égards, insuffisante :

- Les défauts de paiement et autres rétrogradations des notations de crédit des contreparties sont intervenus au moment même où la volatilité était à son comble sur les marchés et où, par conséquent, les engagements de crédits étaient très élevés. Ce risque de corrélation supplémentaire n'est pas correctement couvert par la réglementation en vigueur.
- Les pertes de valeur de marché résultant d'ajustements de valeur de dérivés opérés en raison du risque de crédit de contrepartie (CVA = Credit Valuation Adjustments) ne faisaient l'objet d'aucune couverture par les fonds propres, alors même qu'une part substantielle des pertes enregistrées ont été causées par des CVA et non par des défauts de paiement effectifs.
- L'interpénétration et l'interdépendance économiques des grands intermédiaires financiers internationaux se sont révélées plus fortes que prévu. Leur ampleur n'avait pas été prise en compte par la réglementation en vigueur.
- Le dénouement et le remplacement des contrats sur dérivés ont pris plus de temps que ce qui avait été prévu lors du calcul des fonds propres nécessaires. Cela a été en particulier le cas lorsque ces opérations ont porté sur plusieurs contrats à la fois ou ont concerné des contrats et des titres peu liquides ou contestés dans leur valeur.
- Lors de leur prise en compte en tant que sûretés, les titres adossés à des actifs ont été traités jusqu'à présent comme de simples obligations d'entreprise et dotés des mêmes notations, alors que ces titres étaient soumis à des variations de prix beaucoup plus fortes que les obligations d'entreprise.

Le régime de Bâle III améliore sensiblement la couverture – largement insuffisante à l'heure actuelle – des risques visés ci-dessus. Les modifications effectuées sont passées en revue ci-après.

6.2.2.1 Modification de la méthode des modèles EPE pour le calcul des équivalents-crédit

- Les instruments pour lesquels le volume d'exposition est directement corrélé à la solvabilité de la contrepartie (« specific wrong-way risk ») doivent désormais être traités séparément et couverts par davantage de fonds propres.
- Calibrage des scénarios de stress : les équivalents-crédit déterminés dans le cadre de la méthode des modèles EPE devront dorénavant être calculés à deux reprises. Une première fois avec le calibrage le plus récent possible du modèle et la seconde fois avec un calibrage fondé sur une période de crise passée. On retiendra alors comme les plus pertinents les équivalents-crédit qui, à l'échelle de la banque, produisent les exigences de fonds propres les plus élevées. Cette nouvelle démarche aura notamment pour effet de diminuer l'effet procyclique des règles régissant la dotation en fonds propres.

- La méthode de calcul des équivalents-crédit pour les instruments dérivés garantis sera modifiée de façon à produire une estimation prudente (conservatrice) de l'exposition au crédit sur une année complète.

Les dispositions concernant la méthode des modèles EPE sont énoncées dans la Circ.-FINMA 08/19 « Risques de crédit - Banques », avec un renvoi aux standards minimaux de Bâle, qui reprennent à présent le libellé du régime de Bâle III (cf. Cm 2.2.1 et 102 du projet de Circ.-FINMA 08/19). Les modifications énoncées ci-dessus sont mises en œuvre dans le droit suisse par le biais de l'actualisation de ce renvoi.

6.2.2.2 Révision des normes relatives à la reconnaissance des sûretés

Les normes relatives à la reconnaissance des sûretés ont été renforcées en ce qui concerne les dérivés ainsi que les opérations de mise en pension et opérations similaires. Dans certains cas, une période de détention minimale plus longue est exigée (projet de Circ.-FINMA 08/19, Cm 163) ; les décotes réglementaires standard applicables aux positions de titrisation ont été relevées (projet de Circ.-FINMA 08/19, Cm 148) et les positions de retitrisation ne sont plus reconnues comme des sûretés (projet de Circ.-FINMA 08/19, Cm 123.1).

6.2.2.3 Nouvelles exigences de fonds propres au titre des CVA (art. 41a du projet d'OFR, Cm 392-396 Circ. 08/19)

Les CVA (Credit Valuation Adjustments) sont des ajustements de valeur de dérivés effectués en fonction du risque de crédit de la contrepartie. Or, si elles tiennent bien compte du risque de défaut de paiement d'une contrepartie, les règles de dotation en fonds propres définies dans le régime de Bâle II laissent de côté le risque de perte de valeur de marché dû à des CVA. C'est la raison pour laquelle tous les contrats bilatéraux sur dérivés font désormais l'objet d'une exigence supplémentaire en matière de fonds propres, destinée à parer le risque de détérioration de la solvabilité de la contrepartie. Cette exigence a des effets relativement concrets et concerne l'ensemble des banques qui concluent des contrats bilatéraux sur dérivés. En principe, les opérations de mise en pension et autres opérations similaires n'y sont pas soumises, mais la FINMA pourrait exiger le contraire si ces transactions engendrent des risques substantiels de CVA. Les opérations qui remplissent leurs obligations réglementaires par le biais d'une garantie offerte par une contrepartie centrale échappent à cette nouvelle exigence de fonds propres au titre des CVA.

La méthode prescrite en matière de calcul des exigences de fonds propres au titre des CVA découle des méthodes choisies dans le domaine des risques de crédit et des risques de marché :

- L'approche avancée mise en œuvre par les banques disposant en interne de modèles EPE et de modèles de risques de marché est régie par renvoi au texte de Bâle. Elle repose sur une simulation des mouvements des écarts de crédit de l'ensemble des contreparties et de leurs effets sur les CVA. En principe, son calibrage dans le livre de négoce est identique à celui de la couverture par les fonds propres des risques de marché.
- L'approche standard applicable à toutes les autres banques est décrite au Cm 396 du projet de Circ.-FINMA 08/19. Elle repose sur les équivalents-crédit et les durées résiduelles des contrats

sur dérivés ainsi que sur les pondérations-risque découlant des notations, dont le calibrage a été effectué sur la base de l'historique des mouvements d'écarts de crédit lors de périodes de crise. La formule de calcul de l'approche standard ne repose pas sur l'hypothèse d'une détérioration simultanée de la solvabilité de toutes les contreparties. En revanche, elle présuppose une corrélation binaire de 25 % entre les courbes des écarts de crédit de différentes contreparties.

Les deux approches permettent une prise en compte des protections de CDS à des fins de réduction des risques.

Traitement des CVA déjà constitués : les pertes déjà reconnues à titre prospectif sous la forme de CVA ne devront pas être supportées une deuxième fois en cas de défaut de paiement effectif de la contrepartie. Les CVA déjà constitués seront donc déduits de l'équivalent-crédit des contrats sur dérivés concernés (Cm 380.1 du projet de Circ. FINMA 08/19).

6.2.2.4 Pondérations-risque plus élevées pour les engagements pris vis-à-vis d'intermédiaires financiers selon l'approche fondée sur les notations internes (IRB)

La corrélation entre actifs, paramètre utilisé lors de la détermination des pondérations-risque dans l'approche IRB, est portée à un coefficient de 1,25 aussi bien pour les risques de crédit pris à l'égard de grands intermédiaires financiers assujettis à surveillance (à partir d'un total du bilan d'au moins 100 milliards d'USD) que pour les risques de crédit pris à l'égard d'intermédiaires non assujettis à surveillance (quelle que soit leur taille). Cette nouvelle disposition entraîne pour les banques utilisant l'IRB un relèvement de 25 % des pondérations-risque pour tous les engagements de crédit pris à l'égard de tels intermédiaires financiers.

L'approche IRB étant régie par renvoi aux standards minimaux de Bâle (Cm 266 du projet de Circ.-FINMA 08/19), cette règle sera également mise en œuvre au moyen de renvois actualisés dans le droit suisse.

6.2.2.5 Exigences de fonds propres relatives aux contrats exécutés par l'intermédiaire d'une contrepartie centrale (y compris les contrats négociés en bourse)

Bien que n'ayant pas encore été définitivement arrêtées par le Comité de Bâle, les dispositions en la matière doivent en principe être publiées en 2011⁴⁰. Le projet actuellement en cours de discussion donne lieu à l'interprétation suivante de la part de la FINMA.

Les contreparties centrales (CCP pour Central Counterparties) sont des chambres de compensation qui servent d'interface entre les deux parties et garantissent l'exécution mutuelle du contrat. Désormais, les risques de contrepartie pris à l'égard de CCP dans le cadre de dérivés et d'opérations de type mise en pension devront être traités avec une pondération-risque de 2 % (contre 0 % actuellement). Les équivalents-crédit seront déterminés de la même manière que pour les contrats bilatéraux

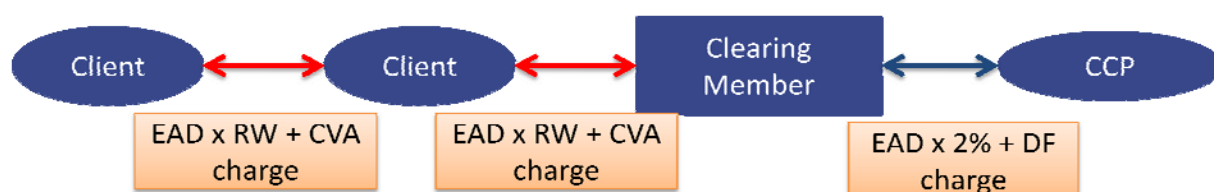
⁴⁰ Dans un communiqué de presse du 28 septembre 2011, la BRI a indiqué que le projet devait être soumis à consultation avant d'être définitivement adopté : <http://www.bis.org/press/p090312.htm>

(dérivés : art. 42 à 45 du projet d'OFR, en particulier l'art. 42, al. 5, et Cm 16-102 et 200-201 du projet de Circ.-FINMA 08/19 ; opérations de mise en pension et opérations similaires : Cm 199 du projet de Circ.-FINMA 08/19). Les risques de contrepartie directs pris à l'égard de CCP sont exonérés des exigences de fonds propres au titre des CVA.

De plus, les banques qui agissent en qualité de « clearing member » pour ces produits sont tenues de couvrir par des fonds propres les obligations qu'elles ont contractées vis-à-vis du fonds de garantie de la CCP.

Le traitement privilégié décrit ici (pondération-risque de 2 % et exonération de l'exigence de fonds propres au titre des CVA) ne s'applique qu'à la relation directe entre le clearing member et la CCP. Sous réserve d'une garantie des engagements par la CCP, toute relation entre un clearing member et ses clients doit être couverte par les deux parties (le clearing member et le client), à l'instar d'un contrat bilatéral. Autrement dit, il doit y avoir une pondération-risque de la part du client ou du clearing member et, dans le cas des dérivés, application des exigences de fonds propres au titre des CVA. Notons que cette règle concerne également les contrats passés avec un client et pour ainsi dire exécutés de manière inversée, « en face », par la banque en sa qualité de clearing member, ainsi que les contrats dans lesquels la banque clearing member opère en tant que commissionnaire pour le compte du client et garantit envers la CCP les obligations de ce dernier. Autant de cas dans lesquels la banque est exposée au risque de crédit du client, qu'elle doit couvrir, comme pour les contrats bilatéraux, par des fonds propres. A contrario, toute banque qui accède indirectement à la CCP en tant que client d'un clearing member supporte généralement le risque de crédit de ce clearing member et doit le couvrir par des fonds propres, comme pour tout contrat bilatéral. On notera toutefois deux exceptions à cette règle : premièrement lorsque les sûretés constituées par la banque sont conservées dans des conditions telles qu'elles ne seront pas perdues en cas d'insolvabilité du clearing member (séparation) ; deuxièmement lorsque des précautions ont été prises afin que tous les contrats puissent être transférés à un autre clearing member ou à la CCP et gérés par eux en cas d'insolvabilité du clearing member (transférabilité). Lorsque ces deux conditions sont remplies, il est possible d'appliquer des pondérations-risque réduites et d'échapper à l'exigence de fonds propres au titre des CVA.

Pour une meilleure compréhension, on se reportera au graphique ci-après, qui représente la couverture en fonds propres des risques de contrepartie résultant de dérivés exécutés par l'intermédiaire d'une contrepartie centrale, selon le régime de Bâle III :



L'abréviation EAD (Exposure at Default) représente l'équivalent-crédit, l'abréviation RW (Risk Weight) la pondération-risque, l'expression « CVA charge » l'exigence de fonds propres au titre des CVA et « DF charge » l'exigence de fonds propres applicable aux engagements envers le fonds de garantie (DF pour Default Funds) de la contrepartie centrale (CCP pour Central Counterparty). Comme indiqué

plus haut, le client bénéficie d'une pondération-risque réduite si les deux conditions de séparation et de transférabilité sont remplies.

Les règles ne diffèrent pas selon qu'il s'agit de contrats OTC ou de contrats négociés en bourse, l'important étant de savoir si les obligations sont garanties ou non par une CCP. Il en va de même des opérations de mise en pension et opérations similaires, nonobstant l'exonération de l'exigence de fonds propres au titre des CVA.

Si l'on en juge par les études d'impact quantitatives menées par le Comité de Bâle, les exigences de fonds propres applicables aux dérivés bilatéraux et aux opérations de type mise en pension devraient être multipliées par deux en moyenne au minimum. Avec pour exigence phare la nouvelle exigence de fonds propres au titre des CVA. Dans l'ensemble, il va de soi que les banques les plus touchées par ces changements sont celles qui détiennent une quote-part importante d'instruments financiers dérivés exécutés de manière bilatérale. Aussi les grandes banques sont-elles, en Suisse, davantage concernées que les petits et moyens établissements.

Comme il a déjà été dit, le Comité de Bâle n'a pas encore définitivement adopté les dispositions relatives à la couverture en fonds propres des contrats exécutés par l'intermédiaire d'une contrepartie centrale. Dès qu'elles auront été avalisées, les règles correspondantes seront mises en œuvre dans le droit national (après discussion au sein du groupe de travail).

6.2.3 Pondération-risque et non déduction des fonds propres

Sous le régime de Bâle III, certaines positions ne sont plus couvertes par déduction des fonds propres mais par une pondération-risque. C'est le cas des positions suivantes :

- Positions résultant de transactions non exécutées (art. 63, al. 1 et 2 du projet d'OFR) ;
- Certains dérivés de crédit dotés d'une mauvaise notation externe, avec traitement de la part du donneur de protection (Cm 249 du projet de Circ.-FINMA 08/19) ;
- Positions titrisées dans le portefeuille de négoce (Cm 94.2, 94.4 et 94.5 du projet de Circ.-FINMA 08/20) ;
- Positions titrisées dans le portefeuille de la banque (via un renvoi au Cm 253 du projet de Circ.-FINMA 08/19) ;
- Instruments de participation dans l'approche IRB.

6.2.4 Recours à des notations externes

Bâle III apporte quelques modifications ponctuelles à l'utilisation des notations externes. Parmi elles figure la modification des critères de reconnaissance des organismes de notation de crédit, avec pour conséquence l'adaptation de l'art. 52 de l'OFR en vigueur et l'insertion du nouvel art. 35a dans le projet d'OFR. L'insertion de cet article dans les généralités relatives aux fonds propres nécessaires traduit le fait que les notations externes sont utilisées non seulement pour les risques de crédit dans le cadre de l'approche standard, mais aussi et surtout lors de la couverture des risques de marché.

Le traitement standard avec note induite pour les expositions à long terme a lui aussi été légèrement révisé, d'où les modifications apportées aux Cm 8 à 11.1 dans le projet de Circ.-FINMA 08/19⁴¹. La nécessité de recourir à des notations externes de manière cohérente et non arbitraire, pour autant que cela soit à des fins de couverture par les fonds propres, est également formulée plus explicitement dans Bâle III que dans Bâle II (voir le Cm 15 du projet de Circ.-FINMA 08/19).

Les exigences organisationnelles applicables au recours à des notations externes dans le contexte de positions titrisées ont été précisées, tant dans l'approche standard que dans l'approche IRB, en ce sens que les notations connues uniquement des parties à une transaction (« private ratings ») ne peuvent pas être utilisées à des fins de gestion des fonds propres. Cette précision a pris la forme d'une modification du paragraphe 565 b) du texte de Bâle II, ainsi que l'indique le paragraphe 120 du texte de Bâle III. Elle est également mise en œuvre dans le droit national suisse par le biais du renvoi figurant au Cm 253 du projet de Circ.-FINMA 08/19.

Bâle III limite par ailleurs les effets de seuil découlant des garanties et des dérivés de crédit. Ces effets de seuil existent actuellement dans le régime de Bâle II, dans la mesure où la reconnaissance de garanties et de dérivés de crédit comme facteurs d'atténuation du risque dépend, dans l'approche standard comme dans l'approche IRB, de l'existence d'une notation minimale donnée. Bâle III renonce à cette exigence explicite d'une notation minimale, ce qui explique la modification des Cm 212 à 216 dans le projet de Circ.-FINMA 08/19.

En ce qui concerne l'évaluation par les établissements du risque de crédit et de l'adéquation des fonds propres, le paragraphe 119 se borne finalement à souligner un principe déjà éprouvé, à savoir que cette évaluation relève avant tout de la responsabilité des établissements – que les positions fassent l'objet de notations externes ou pas. Les banques sont désormais explicitement tenues de procéder à un examen critique de l'adéquation des fonds propres nécessaires résultant de l'utilisation de notations externes dans l'approche standard. Lorsque la notation externe risque d'induire une couverture clairement insuffisante par rapport aux risques encourus, il convient d'en tenir compte dans le cadre du processus d'adéquation des fonds propres. Puisque la dotation en fonds propres nécessaires prescrits par la réglementation constitue, pour la majorité des établissements suisses, un paramètre important de l'évaluation de l'adéquation des fonds propres, cette disposition imposée par le Comité de Bâle a été intégrée au calcul des fonds propres nécessaires par l'intermédiaire du Cm 9 du projet de Circ.-FINMA 08/19.

6.3 Droit comparé

Les modalités de mise en œuvre, dans le droit suisse, des règles relatives aux fonds propres nécessaires répondent en tous points au dispositif réglementaire international du Comité de Bâle.

De son côté, l'Union européenne prescrit, dans son projet de révision de la directive sur l'adéquation des fonds propres (DAFP IV, art. 154.11), un traitement différent de celui prévu dans Bâle III en ce qui concerne les CVA déjà constitués pour les banques IRB. Les CVA déjà constitués doivent être pris en compte en tant que provisions et être comparés à la perte attendue, sachant que cette règle ne

⁴¹ Cf. le texte de Bâle III, paragraphe 118

s'applique qu'à l'échelle de contrats individuels ou de portefeuilles constitués de contrats susceptibles d'être mutuellement compensés et conclus avec la même contrepartie. Si le CVA est supérieur à la perte attendue, l'excédent est ignoré et ne peut être pris en compte pour compenser d'autres pertes attendues. La FINMA, quant à elle, s'est alignée sur le Comité de Bâle puisqu'elle préconise que les CVA déjà constitués soient déduits de l'équivalence-crédit (cf. le point 2 du paragraphe 6.2.2.3 et le Cm 380.1 du projet de Circ.-FINMA 08/19). Ce faisant, elle part du principe que la variante européenne aura des effets moins sévères que la variante du Comité de Bâle en période normale et moins procycliques en période de crise extrême.

7 Prescriptions modifiées en matière de publication

Les changements affectant la circulaire « Publication FP » 08/22 sont assez limités. La principale modification porte sur le fait que la publication dite « partielle », auparavant uniquement à disposition des établissements qui appliquaient l'approche « suisse » en matière de crédits, touche dorénavant tous les utilisateurs d'une approche standard en ce qui concerne le risque précité. Cette innovation est la bienvenue, vu que l'approche suisse est abolie et que seule subsiste l'approche qui portait auparavant le qualificatif « internationale ».

En ce qui concerne les exigences de publication qualitatives, la seule modification réside dans le fait que les établissements devront dorénavant publier les principales caractéristiques des instruments de capital pris en compte en qualité de fonds propres de base supplémentaires et de fonds propres complémentaires.

Au niveau quantitatif, les ratios à publier devront à l'avenir porter sur les fonds propres de base durs (CET1), les fonds propres de base totaux (tier 1) ainsi que l'ensemble des fonds propres réglementaires. Par ailleurs, le tableau-modèle de l'annexe 2, dédié aux fonds propres pris en compte, a été profondément remanié. Il permettra de réconcilier le capital propre comptable et les fonds propres réglementaires. Par ailleurs, il fournira plus de transparence sur les divers ajustements requis par les régulateurs, ajustements qui sont plus nombreux et plus sévères que sous le régime de Bâle II.

8 Nouvelles prescriptions en matière de répartition des risques

8.1 Le droit en vigueur et ses faiblesses

Le droit en vigueur régit les prescriptions en matière de répartition des risques selon une double approche : suisse et internationale.

Or, l'approche suisse présente deux carences majeures. Tout d'abord une carence conceptionnelle, qui réside dans le fait que cette approche se fonde, comme en matière de couverture par les fonds propres, sur les pondérations-risque. Des pondérations-risque qui reposent sur un examen du portefeuille et donc sur le principe de la diversification, de sorte que même les positions présentant une probabilité de défaillance peu élevée sont assorties d'une pondération de faible niveau. Cependant, d'un point de vue conceptionnel, il serait de toute évidence préférable de cibler les positions importantes dépourvues de pondération afin de jauger et de limiter les gros risques. De plus, la crise financière a clairement mis évidence les problèmes que pose le privilège octroyé, jusqu'ici, aux créances interbancaires dans les prescriptions relatives à la répartition des risques. Au nom de ce privilège propre à l'approche suisse, les établissements ont la possibilité de souscrire de gros risques interbancaires pouvant aller jusqu'à 100 % des fonds propres pris en compte, de sorte que la défaillance d'une position importante ou d'une contrepartie bancaire peut entraîner, par une réaction en chaîne, la défaillance d'autres établissements bancaires.

La décision de principe d'abandonner l'approche suisse au profit d'une application réglementaire conforme aux normes internationales a d'ores et déjà eu pour effet de mettre un terme aux faiblesses du droit en vigueur en matière de répartition des risques. Il ne reste plus qu'à procéder à quelques adaptations mineures, qui n'ont pas été effectuées lors de la révision de l'OFR en 2010. Les lacunes désormais comblées sont analysées ci-après dans le détail, sachant que la plupart d'entre elles ont déjà été évoquées dans le rapport explicatif de 2010 relatif à la révision de l'OFR⁴².

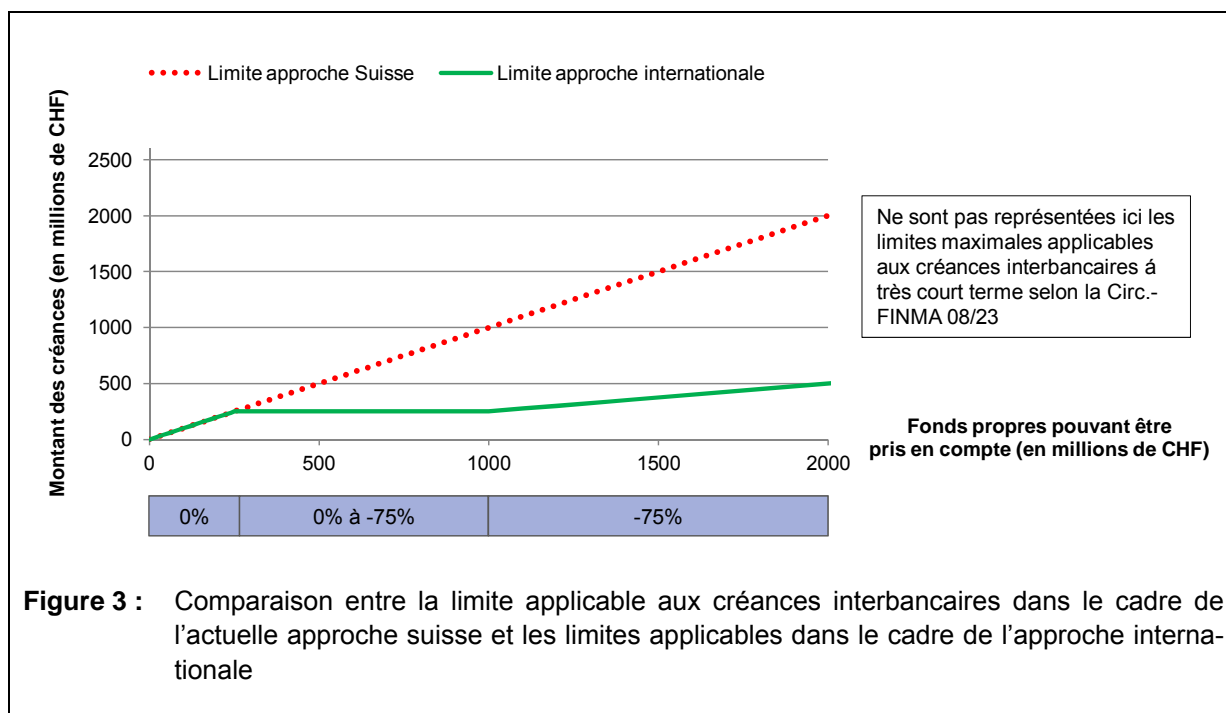
Cependant, avant d'examiner les modifications apportées aux fins d'harmonisation avec l'approche internationale, il convient de revenir sur ce qui distinguait jusqu'à présent fondamentalement l'approche suisse de l'approche internationale en matière de répartition des risques. La principale différence réside – nous l'avons déjà dit – dans une lacune d'ordre conceptionnel, qui faisait des pondérations l'instrument privilégié de l'approche suisse, comme pour la détermination des fonds propres nécessaires. Mieux vaut, en réalité, prendre en compte les montants des créances non pondérées (autrement dit pondérées à 100 %), largement d'usage dans l'approche internationale. Il est vrai que cette dernière appliquait encore il y a peu une pondération privilégiée de 20 % pour les créances interbancaires, mais cette pratique a été supprimée le 1^{er} janvier 2011 au profit d'une pondération de 100 %. Pour plus d'informations à ce sujet, nous renvoyons à la lecture du rapport explicatif de 2010 sur la révision de l'OFR.

⁴² Cf. <http://www.finma.ch/ff/regulierung/anhoerungen/Documents/eb-eigenmittel-risikoverteilung-20100714-f.pdf>, section 6.

8.2 Principale conséquence du passage à l'approche internationale

Le passage de nombreux établissements bancaires à l'approche internationale pose nécessairement la question des conséquences éventuelles de cette nouvelle pondération des positions interbancaires à 100 %. Cet aspect est étudié à la section 9.6 qui traite des conséquences du projet de révision proposé. La logique nous permet cependant d'émettre d'ores et déjà quelques observations de fond sur les répercussions concrètes du passage à l'approche internationale et donc à une pondération de 100 % des positions interbancaires.

La figure 3 compare les limites applicables aux créances interbancaires au titre de l'approche suisse, moyennant la pondération actuelle de 25 %, avec les limites applicables dans le cadre de l'approche internationale, avec une pondération de 100 %. Les pondérations préférentielles applicables aux créances interbancaires à très court terme au titre de la Circ.-FINMA 08/23 ont été ignorées dans les deux cas. Pour les banques dont les fonds propres pris en compte sont inférieurs ou égaux à 250 millions de CHF, le passage à l'approche internationale n'entraîne aucun changement, car la multiplication par 4 du coefficient de pondération (de 25 à 100 %) est entièrement compensée par le relèvement de la limite maximale, qui passe de 25 à 100 % des fonds propres pris en compte (voir l'art. 115 du projet d'OFR)⁴³. Par contre, pour les établissements dotés de fonds propres compris entre 250 et 1000 millions de CHF, le renforcement se situe entre 0 et 75 % et il est de 75 % pour les banques dont les fonds propres pris en compte sont égaux ou supérieurs à 1000 millions de CHF (avec une pondération de 100 % au lieu de 25 % et le maintien d'une limite maximale de 25 %, le plafond autorisé pour la position interbancaire cumulée chute dans le même temps de 75 %).



⁴³ Voir également la section 8.3.8 dans le contexte des mesures TBTF.

La dérogation de la Circ.-FINMA 08/23 « Répartition des risques - banques », qui prévoit pour certaines créances interbancaires à court terme un taux de pondération réduit de 8 %, est maintenue dans l'approche internationale. A ceci près que les taux de pondération sont réévalués à 32 %, 16 % et 8 % respectivement pour les trois catégories, ce qui n'entraîne toutefois pas de durcissement fondamental par rapport à la réglementation en vigueur. Les taux de pondération partiellement relevés en vertu des Cm 12.3 et 12.4 sont à mettre en parallèle avec les limites maximales applicables aux gros risques, elles aussi partiellement relevées (art. 115a du projet d'OFR). Notons que ces ajustements ont été pratiqués dans le cadre de la révision de 2010 de l'approche internationale. Nous renvoyons donc une fois encore à la lecture du rapport explicatif correspondant pour un complément d'information.

L'abandon de l'approche suisse au profit de l'approche internationale en matière de répartition des risques entraîne par ailleurs la suppression, dans le projet de Circ.-FINMA 08/23, de l'allègement (Cm 16) qui consistait à étendre la pondération privilégiée à une durée résiduelle de trois mois pour les banques soumises à des exigences de fonds propres au titre des risques de crédit inférieures à 20 millions de CHF. Les banques appartenant au groupe RBA, quant à elles, continuent de bénéficier, en vertu du Cm 17, de taux de pondération réduits tels que déterminés aux Cm 12.1 à 12.4 pour les créances envers Entris AG d'une durée résiduelle de douze mois au plus.

8.3 Modifications apportées à l'OFR et à la Circ.-FINMA 08/23

8.3.1 Limite maximale applicable au montant cumulé des gros risques (art. 87 du projet d'OFR)

La limite maximale de 800 % est supprimée. Il faut dire qu'elle ne jouait quasiment aucun rôle en Suisse en raison de son caractère trop sommaire pour permettre une diversification suffisante. Il est préférable que le suivi prudentiel des concentrations de risques figurant dans le portefeuille de crédit des banques s'exerce dans le cadre du processus de surveillance.

8.3.2 Positions internes du groupe (art. 89 du projet d'OFR)

La FINMA a constaté qu'il était nécessaire d'adapter la réglementation applicable aux positions internes des groupes financiers. L'art. 89, al. 1 de l'OFR en vigueur accorde en effet aux sociétés de groupe réglementées et soumises à une surveillance consolidée une dérogation en vertu de laquelle ces sociétés peuvent être exclues du champ d'application de la limite maximale de 25 % prévue à l'art. 86 OFR.

La crise financière a démontré que le rapatriement des positions internes du groupe n'est pas garanti dans le cas de prêts transfrontières. En outre, les autorités de surveillance ont de plus en plus tendance, en réaction aux événements qui ont entouré la faillite de Lehman Brothers, à bloquer préventivement les fonds des établissements assujettis à leur surveillance. Dans ce contexte, l'affranchissement généralisé des positions internes des groupes de la limite maximale visée à l'art. 86 OFR semble trop étendue d'un point de vue prudentiel. D'après les enquêtes réalisées par la FINMA, les prêts accordés aux sociétés de groupe représentent parfois plusieurs fois les fonds propres détenus par l'établissement suisse.

Dans ces conditions, si un établissement devait se retrouver dans une situation extrêmement grave nécessitant une restructuration, l'ampleur des positions internes du groupe limiterait considérablement la marge de manœuvre de l'autorité compétente.

Certains Etats membres de l'Union européenne, comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont décidé de ne plus autoriser les positions internes transfrontières que dans des cas exceptionnels dûment justifiés et soumis à un régime de dérogation.

Pour ne pas empêcher la circulation des flux financiers à l'intérieur d'un groupe financier placé sous un régime de trésorerie centralisée, la FINMA a renoncé à imposer la limitation généralisée des prêts internes transfrontières qu'elle avait envisagée à l'origine.

A la place, le nouvel art. 89, al. 1^{bis} du projet d'OFPR octroie désormais à la FINMA la possibilité d'édicter des dispositions d'exécution concrètes concernant les positions internes exonérées de la limite maximale de 25 %. La réglementation vise en particulier les prêts transversaux accordés à des filiales du groupe. Les dépôts confiés par la clientèle aux établissements suisses ne doivent pas servir à financer les activités potentiellement risquées de sociétés du groupe situées à l'étranger. En termes de montant et de volume, les positions transfrontières envers une société du groupe doivent être limitées de façon à ce qu'un éventuel défaut de paiement sur le prêt ne puisse entraîner l'insolvabilité de l'établissement suisse. Autrement dit, en cas de défaut de paiement, l'établissement suisse doit être en mesure de poursuivre ses activités ordinaires.

Demeure réservée la restriction au cas par cas des prêts internes prévue à l'art. 103, al. 2, let. d OFPR à l'égard de certaines ou de la totalité des sociétés du groupe.

8.3.3 Annonce des gros risques (art. 90, al. 2 du projet d'OFPR)

Le délai d'annonce des gros risques a été ramené de deux mois à six semaines après la date butoir. Le délai d'annonce prescrit en matière de répartition des risques coïncide donc désormais avec le délai de remise de l'état des fonds propres visé à l'art. 13, al. 2 du projet d'OFPR (voir également à ce sujet la section 11.1.1).

8.3.4 Transactions non exécutées (art. 97 du projet d'OFPR)

Dans le droit en vigueur, la disposition relative aux transactions non exécutées renvoie au traitement prévu dans le cadre des prescriptions applicables aux fonds propres. Les modifications apportées à l'art. 97 dans le projet d'OFPR dissocient désormais cette disposition des prescriptions relatives aux fonds propres. A l'instar de ce que prévoit la réglementation de l'Union européenne, une opération sur titre ne vaut pas crédit tant que dure la procédure de décompte, c'est-à-dire pendant les 5 jours suivant le paiement ou la livraison du titre. Une fois ce délai expiré, l'opération doit être intégrée dans la position globale à sa valeur de créance pleine et entière.

8.3.5 Contreparties liées (art. 100 du projet d'OFR)

Art. 100 al. 2, let. E du projet d'OFR

Autre conséquence des enseignements tirés de la crise financière, la notion de groupe de contreparties liées trouve un champ d'application plus large dans l'art. 4, paragraphe 45, et l'art. 106, paragraphe 3, de la directive 2006/48/CE (DAFP I), telle que modifiée par la directive 2009/111/CE (DAFP II). Le Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB) a publié, le 11 décembre 2009, des orientations intitulées *Guidelines on the implementation of the revised large exposure regime* (ci-après orientations du CECB)⁴⁴. L'art. 100, al. 2, let. b de l'OFR en vigueur recoupe parfaitement, sur le fond, la nouvelle définition des liens économiques donnée à l'art. 4, paragraphe 45, DAFP. En effet, l'ordonnance comme la directive disposent que, lorsque les difficultés financières d'un client complique, pour d'autres clients, le remboursement intégral et ponctuel de leurs engagements, les établissements sont tenus de considérer ces derniers comme représentant un groupe de contreparties liées, sachant que les liens économiques entre ces clients peuvent être unilatéraux ou réciproques.

La lettre e qui a été ajoutée à l'art. 100, al. 2 du projet d'OFR traite un aspect particulier de l'état de fait constitutif de liens économiques unilatéraux. En vertu de cette disposition, l'établissement prêteur doit identifier les emprunteurs qui sont liés entre eux par une source de refinancement commune. En d'autres termes, les problèmes de financement d'une entreprise sont susceptibles de s'étendre à l'autre entreprise en raison de leur dépendance vis-à-vis d'une source de refinancement unique. Cette disposition doit être interprétée de manière restrictive. Car l'élément déterminant réside dans le fait que les deux entreprises se financent exclusivement ou principalement auprès d'une source de refinancement commune ne pouvant être facilement remplacée et que les emprunteurs sont dans l'incapacité de remédier à leur dépendance vis-à-vis de cette source de refinancement en supportant des coûts plus élevés ou en acceptant les inconvénients pratiques de cette situation. Seules les entreprises répondant à ce cas de figure constituent un groupe de contreparties liées. Dès lors, la présence d'une source de refinancement commune n'entraîne pas l'existence d'un groupe de contreparties liées lorsque l'établissement bancaire peut prouver que les emprunteurs concernés sont en mesure de trouver d'autres sources de refinancement et qu'il n'y a donc pas risque de concentration. Ce sont en général les SPV et autres sociétés du même type qui sont soumis à l'examen de liens économiques résultant d'une source de refinancement commune.

L'exemple suivant, tiré des orientations du CECB (point 50), illustre parfaitement le champ d'application de l'art. 100, al. 2, let. e du projet d'OFR. Il vise à démontrer que des clients sont liés en raison d'une source de refinancement commune dès lors qu'une banque s'est engagée à servir de prêteur (potentiel) à plusieurs « conduits » ou SPV à des conditions identiques et que l'ensemble de ces engagements sont susceptibles d'être sollicités simultanément à cause de leur dépendance vis-à-vis d'une source de refinancement unique. Prenons ainsi l'exemple d'une entreprise qui a fourni des liquidités à une série d'entités de type « conduit » et qui les refinance en émettant des billets de trésorerie. Les entités, qui ne disposaient pas d'autre source de refinancement, ont investi dans des titres de placement à long terme. Lorsque la qualité des actifs de ces entités a commencé à être remise en

⁴⁴ <http://www.eba.europa.eu/Publications/Standards-Guidelines/CEBS-Guidelines-on-the-revised-large-exposures-reg.aspx>

question, la confiance dans les marchés a brusquement chuté, de sorte que la source de financement n'a pas été en mesure d'émettre de nouveaux billets de trésorerie ni, par conséquent, de dégager les moyens nécessaires au refinancement de toutes les entités. Résultat, c'est la banque, principal garant des entités, qui a dû assurer le financement de l'ensemble du montage. Bien qu'ayant investi dans des actifs sous-jacents différents et étant juridiquement indépendantes les unes des autres puisqu'elles appartenaient à des sociétés fiduciaires distinctes, les entités constituaient un groupe de contreparties liées dans la mesure où elles formaient un tout sur le plan des risques encourus.

Art. 100 al. 5 du projet d'OFB

S'agissant d'investissements dans des parts de fonds de placement, des produits titrisés ou d'autres produits structurés, les établissements bancaires devront dorénavant examiner si les positions mêmes ou les sous-jacents partagés avec d'autres emprunteurs forment un groupe de contreparties liées. L'art. 100 ; al. 5 du projet d'OFB, qui reprend entièrement à son compte l'art. 106, point 3 DAFF, exige des banques qu'elles évaluent le montage dans son ensemble, ses expositions sous-jacentes ou les deux, en tenant compte de la substance économique et des risques structurels inhérents aux opérations, notamment la concentration potentielle des risques.

Les modalités d'évaluation des risques sont laissées à la libre appréciation des banques.

Cependant, l'analyse du montage doit permettre de déterminer, d'après les structures contractuelles, dans quelle mesure et sous quelle forme les parties au montage doivent être prises en compte, sachant que leur influence sur la qualité du crédit constitue le critère déterminant.

S'agissant des actifs sous-jacents, l'auscultation en profondeur semble être l'approche la mieux ajustée aux risques. Cependant, force est de constater qu'une telle auscultation n'est pas toujours possible. C'est pourquoi les orientations du CECB proposent trois autres variantes : une auscultation partielle, une analyse structurelle et le classement des actifs inconnus dans la position globale « client inconnu ».

Dérogeant au principe d'une auscultation obligatoire, notamment afin de réduire les charges organisationnelles qu'elle représente pour les établissements, l'art. 100, al. 6 du projet d'OFB maintient qu'un placement collectif de capitaux est réputé constituer une contrepartie indépendante et que dans ce cas, l'auscultation est facultative. Le risque lié au montage doit alors pouvoir être considéré comme fondamentalement négligeable, ce qui est par ailleurs régulièrement le cas lorsque la gestion du patrimoine du fonds est assurée par une administration basée en Suisse ou d'une autre manière tout aussi appropriée, comme dans le cas des OPCVM (directive 85/611/CEE), et que l'établissement dispose à tout moment de l'ensemble des informations pertinentes. L'analyse prévue à l'art. 100, al. 5 du projet d'OFB est en revanche nécessaire pour les placements collectifs dont le risque lié au montage ne peut être considéré comme complètement négligeable.

Art. 100 al. 4 du projet d'OFB

Conformément à l'art. 100, al. 4, les entreprises juridiquement indépendantes en mains publiques ne sont pas considérées comme formant *entre elles* des contreparties liées lorsqu'au moins une des

conditions visées à l'alinéa 4 est remplie. La suppression de l'expression *entre elles* signifie clairement que des entreprises juridiquement indépendantes en mains publiques forment un groupe de contreparties liées lorsqu'elles entretiennent des liens économiques tels que ceux visés à l'art. 100, al. 2, let. b. Seule la collectivité de droit public qui les domine ne peut pas être incluse dans le groupe.

8.3.6 Limites (art. 105 du projet d'OFB abrogé)

L'art. 105 de l'OFB en vigueur comporte en son alinéa 1, lettres a à c, une réglementation détaillée relative à l'intégration des différentes limites dans la position globale. Après la suppression de ces dispositions, l'intégration des limites sera régie par l'art. 113, al. 2 OFB. Le calcul de la position globale doit, au minimum, inclure les limites de crédit irrévocables communiquées à la contrepartie.

8.3.7 Crédits lombards (art. 107 du projet d'OFB abrogé)

La suppression de l'art. 107 OFB prive les établissements de la possibilité de pondérer les crédits lombards à 50 %. Les crédits lombards peuvent être traités soit selon l'approche globale (art. 118 du projet d'OFB) soit comme des crédits en blanc. Traiter, dans le cadre de la répartition des risques, un crédit lombard comme un crédit en blanc est autorisé, y compris lorsque c'est l'approche globale qui prévaut en matière d'exigences de fonds propres.

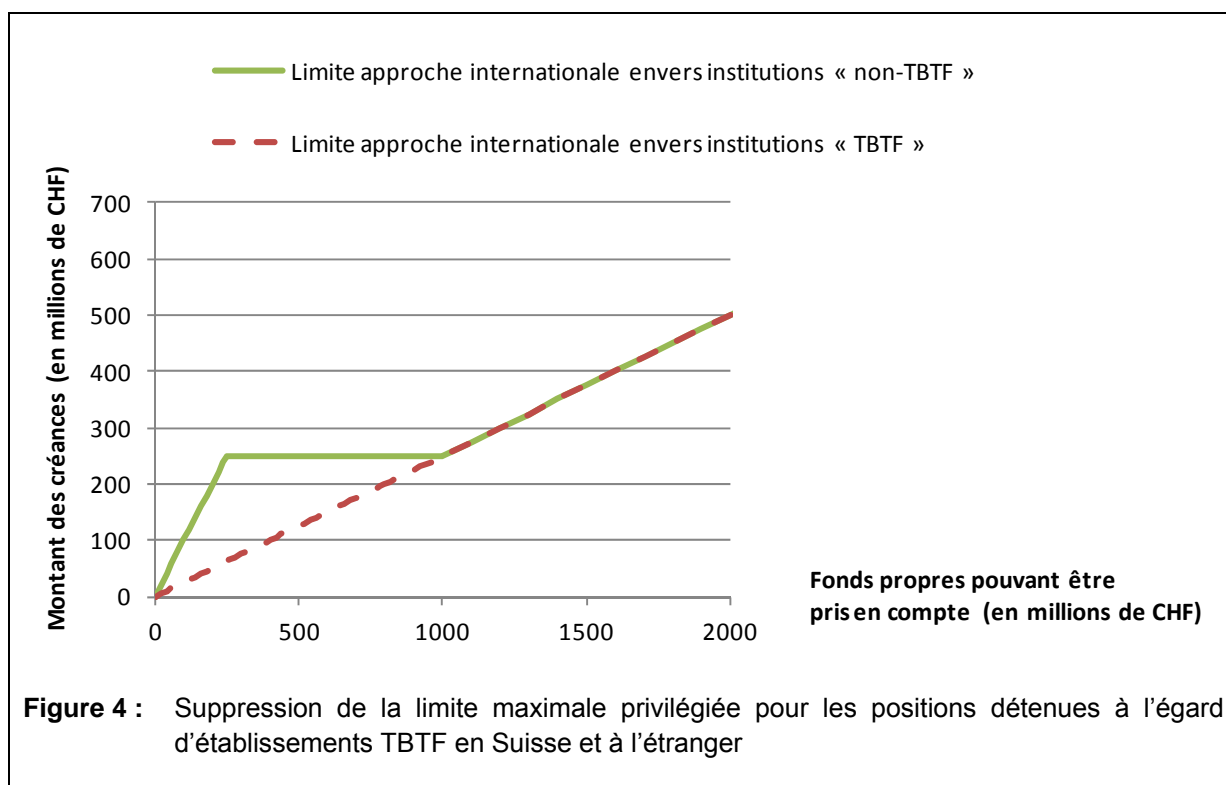
8.3.8 Limite maximale applicable envers les banques et les négociants en valeurs mobilières (art. 115a du projet d'OFB)

Le message concernant la révision de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité du secteur financier, too big to fail (TBTF), p. 4405, consultable sur le site : <http://www.admin.ch/ch/ff/2011/4365.pdf>) indique que la concentration maximale admise des gros risques de l'ensemble des banques par rapport aux établissements d'importance systémique doit être limitée et que les dispositions relatives à la répartition des risques devront être modifiées en ce sens lors de la révision prochaine de l'OFB, qui portera sur la mise en œuvre de Bâle III.

La diversification requise en matière de créances interbancaires détenues envers les établissements d'importance systémique passe par le fait que les limites maximales privilégiées dont bénéficient les établissements de moyenne et petite taille en vertu de l'art. 115a, let. a et b du projet d'OFB envers les établissements d'importance systémique ne sont pas applicables. Sont à cet égard considérées comme des banques de petite et moyenne taille les établissements dont les fonds propres pris en compte sont inférieurs ou égaux à respectivement 250 millions de CHF et 1000 millions de CHF. Pour les banques de petite taille, la limite maximale privilégiée est fixée à 100 % des fonds propres pris en compte et pour les banques de taille moyenne à 250 millions de CHF. Désormais, les positions interbancaires détenues envers les établissements d'importance systémique en Suisse et à l'étranger⁴⁵ sont toutes soumises à la limite maximale ordinaire énoncée à l'art. 86 OFB, soit 25 % des fonds pro-

⁴⁵ Ce point serait rendu opérationnel en Suisse par l'intermédiaire du champ d'application de la réglementation TBTF et pour les banques étrangères par les critères de Bâle relatifs aux « global systemically important banks ».

pres pris en compte, qui est aussi celle appliquée, par défaut, aux banques dont les fonds propres pris en compte excèdent 1000 millions de CHF, et ce indépendamment de la problématique du TBTF. La figure 4 illustre la suppression de ces limites maximales privilégiées dans le cadre de l'approche internationale pour les banques de petite et moyenne taille.



8.3.9 Exclusions de la position globale (Art. 114, let. e et f du projet d'OFR)

Conformément aux dérogations de la DAFP, les positions qui, en vertu de l'approche internationale, peuvent être exclues de la position globale sont celles qui sont couvertes par des dépôts de fonds ou des titres de dettes émis par la banque et déposés auprès d'une filiale ou de sa maison mère. Comme rien ne certifie que de telles sûretés, dès lors qu'elles sont déposées à l'étranger, pourront être récupérées en cas de crise, l'art. 114, let. e et f du projet d'OFR ne reconnaît ces sûretés que lorsqu'elles sont directement déposées auprès de l'établissement bancaire prêteur.

8.3.10 Positions adossées à des sûretés (art. 116, al. 1, let. c du projet d'OFR)

Les critères régissant la reconnaissance des garanties destinées à servir de sûretés ont été enrichis d'un nouvel impératif, à savoir la prise en compte des risques de réduction de la couverture liés à d'éventuelles asymétries de durée et de monnaie.

8.3.11 Prise en compte des sûretés (art. 118, al. 5, ch. 1 et 2 du projet d'OFB)

Compte tenu de la grande volatilité des sûretés financières, la DAFP préconise des tests de stress pour les établissements qui, lors du calcul de la dotation en fonds propres, appliquent l'approche globale pour prendre en compte l'atténuation du risque de crédit ou qui sont habilités à évaluer eux-mêmes leurs pertes en cas de défaut. S'agissant des concentrations de risques de crédit, il convient de pratiquer des tests de stress qui tiennent compte de la valeur de réalisation des sûretés.

Compte tenu du fort potentiel de volatilité inhérent aux sûretés financières, les autorités de surveillance s'attendent à ce que des tests de stress soient pratiqués au moins une fois par trimestre à la date de déclaration fixée. Il pourra néanmoins s'avérer nécessaire, en fonction de la teneur concrète des événements, d'accroître la fréquence de ces tests.

Si les résultats des tests de stress laissent entrevoir un produit inférieur à la valeur à prendre en compte au titre des alinéas 1 et 2, l'établissement devra adapter sans délai la valeur de la sûreté. C'est la raison pour laquelle il pourra être amené, pour les catégories de sûretés extrêmement volatiles, à indiquer déjà en amont une valeur inférieure.

La FINMA attend des établissements qu'ils connaissent les spécificités propres aux sûretés constituées. Ne serait-ce que parce que des stratégies et procédures radicalement différentes peuvent être utilisées, par exemple pour les emprunts d'Etat et les reverse convertibles. Tout établissement doit se rendre bien compte des circonstances susceptibles de réduire le produit d'une sûreté, telles que la détérioration de la cote de solvabilité du donneur de sûreté ou la contraction de la liquidité du marché, qui induit dans son sillage un allongement de la durée de réalisation. Il en va de même des risques de concentration indirects envers le donneur de sûreté qui doivent aussi être appréhendés.

Les sûretés (collateral) qui prennent la forme de valeurs mobilières reçues par le « Cash Provider » de la part du « Cash Taker » dans le cadre d'une opération de mise en pension tripartite ne sont pas à inclure dans le test de stress. Dans ce type de transaction, c'est en effet une tierce partie qui s'acquiesce de l'obligation contractuelle liée à la « Margin Maintenance ». S'ensuit une détermination automatique de la différence de valeur entre le titre et les liquidités (« Mark-to-Market ») et une compensation des deux au moyen d'un « Margin Transfer ». Le fait que dans un contrat de pension tripartite sur Eurex, le tiers tienne déjà compte – lors de l'établissement des appels de marges ou lors du blocage systémique des couvertures à titre de garantie – des questions de risques de concentration par le biais de la sélection des titres mais aussi des marges de sécurité, rend le test de stress sur ces sûretés superflu. D'ailleurs, procéder à un test de stress serait quasiment impossible pour des raisons techniques. Sur le marché suisse des mises en pension, les Margin Securities sont substituables unilatéralement. Contrairement aux « Purchased Securities », les titres sont bloqués dans le dépôt « Margin Taker » mais ils peuvent à tout moment être échangés par le « Margin Provider » contre des titres de même valeur.

8.3.12 Engagements conditionnels et engagements irrévocables (art. 120, al. du projet d'OFB)

L'allègement consenti lors du calcul de l'équivalent-crédit pour les engagements irrévocables d'une durée initiale n'excédant pas une année a été supprimé dans l'art. 120, al. 2, let. a du projet d'OFB.

Désormais, la valeur nominale des engagements de crédit irrévocables devra être multipliée par le facteur 1,0 et non plus le facteur 0,5 comme c'était le cas jusqu'ici. Cette nouvelle réglementation, certes en contradiction avec la DAFP du point de vue formel, est conceptuellement la seule qui soit adaptée au risque.

8.4 Droit comparé

Compte tenu, d'une part, de l'abandon de l'approche suisse qui se fondait sur les positions pondérées pour le calcul de la position de risque (position globale) et, d'autre part, de l'adossement ferme et résolu aux dispositions de la DAFP relatives à la répartition des risques, les dispositions de la législation suisse en matière de gros risques sont désormais largement en ligne avec l'international. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire envisage actuellement d'instaurer, dans le cadre de révisions à venir, des normes minimales pour le traitement des gros risques. Ces normes devraient aussi s'inspirer largement des prescriptions de l'Union européenne. Il va de soi que les modifications à venir des normes internationales sur la répartition des risques seront ensuite intégrées dans le droit suisse.

9 Etude d'impact

9.1 Introduction

Plusieurs études d'impact, appelées « Quantitative Impact Studies », ci-après abrégé en **QIS**, ont été menées pour évaluer les conséquences du présent projet de réglementation :

- La **QIS-Bâle** est une étude d'impact effectuée à l'échelle internationale par le Comité de Bâle sur les fonds propres pris en compte et les fonds propres nécessaires en vertu de Bâle III. Outre les deux grandes banques suisses, six autres établissements helvétiques y ont participé.
- La **QIS-CH** est une étude d'impact représentative de l'actuel projet de réglementation sur l'application de Bâle III, ainsi que des nouvelles prescriptions relatives à la répartition des risques, qui comprenait aussi notamment l'estimation du coût généré par l'adaptation au dispositif international. Sur les plus de 70 établissements contactés, 48 ont participé sur une base facultative à cette étude. Ce chiffre est d'autant plus remarquable et réjouissant que la QIS-CH a dû être menée pendant les mois d'été, de début juillet à mi-août 2011.
- La **QIS-FINMA** et la **QIS-BNS** sont des études réalisées respectivement par la FINMA et la BNS sur la base des chiffres déjà disponibles au niveau de tous les établissements suisses en ce qui concerne les fonds propres pris en compte et les fonds propres nécessaires, ainsi que la répartition des risques (données de fin 2010, au niveau des établissements individuels). Elles ont permis d'évaluer les répercussions de l'actuel projet de réglementation sur les fonds propres, ainsi que les conséquences des amendements apportés aux prescriptions en matière de répartition des risques.

Les conclusions de ces QIS se recoupent donc partiellement (notamment les répercussions en matière de fonds propres de Bâle III dans la QIS-Bâle, la QIS-CH et la QIS-FINMA) mais de nombreuses questions sont traitées par une seule des trois QIS (p. ex. l'estimation du coût dans la QIS-CH). Une autre différence porte sur le nombre des établissements pris en compte. La QIS-Bâle permettait déjà de tirer les premières conclusions quant aux répercussions de Bâle III sur les grandes banques suisses et sur les autres établissements. Toutefois, en raison du petit nombre de petites et moyennes banques ayant participé à cette étude, il n'était pas possible de les généraliser à l'échelle du système tout entier. La FINMA a donc effectué des études d'impact portant sur toutes les banques, en s'appuyant sur les données disponibles fin 2010. Celles-ci ont inévitablement reposé sur des hypothèses. La validité de ces hypothèses tout à fait plausibles a ensuite été vérifiée dans le cadre des calculs spécifiques à chaque cas effectués dans le cadre de la QIS-CH pour une quarantaine d'établissements⁴⁶. Compte tenu des résultats positifs, on peut partir du principe que les résultats de la QIS-FINMA et de la QIS-BNS, tels qu'ils sont présentés ci-après, sont valides. La situation est comparable en ce qui concerne les nouvelles prescriptions en matière de répartition des risques pour lesquelles la QIS-BNS a fourni une étude d'impact portant sur toutes les banques en s'appuyant sur les données disponibles fin 2010 tandis que la QIS-CH a répondu à certaines questions pour un contrôle par échantillonnage.

⁴⁶ La participation à la QIS-CH pendant la pause estivale a eu lieu sur une base « best efforts », qui ne nécessitait en aucun cas de répondre intégralement à l'enquête.

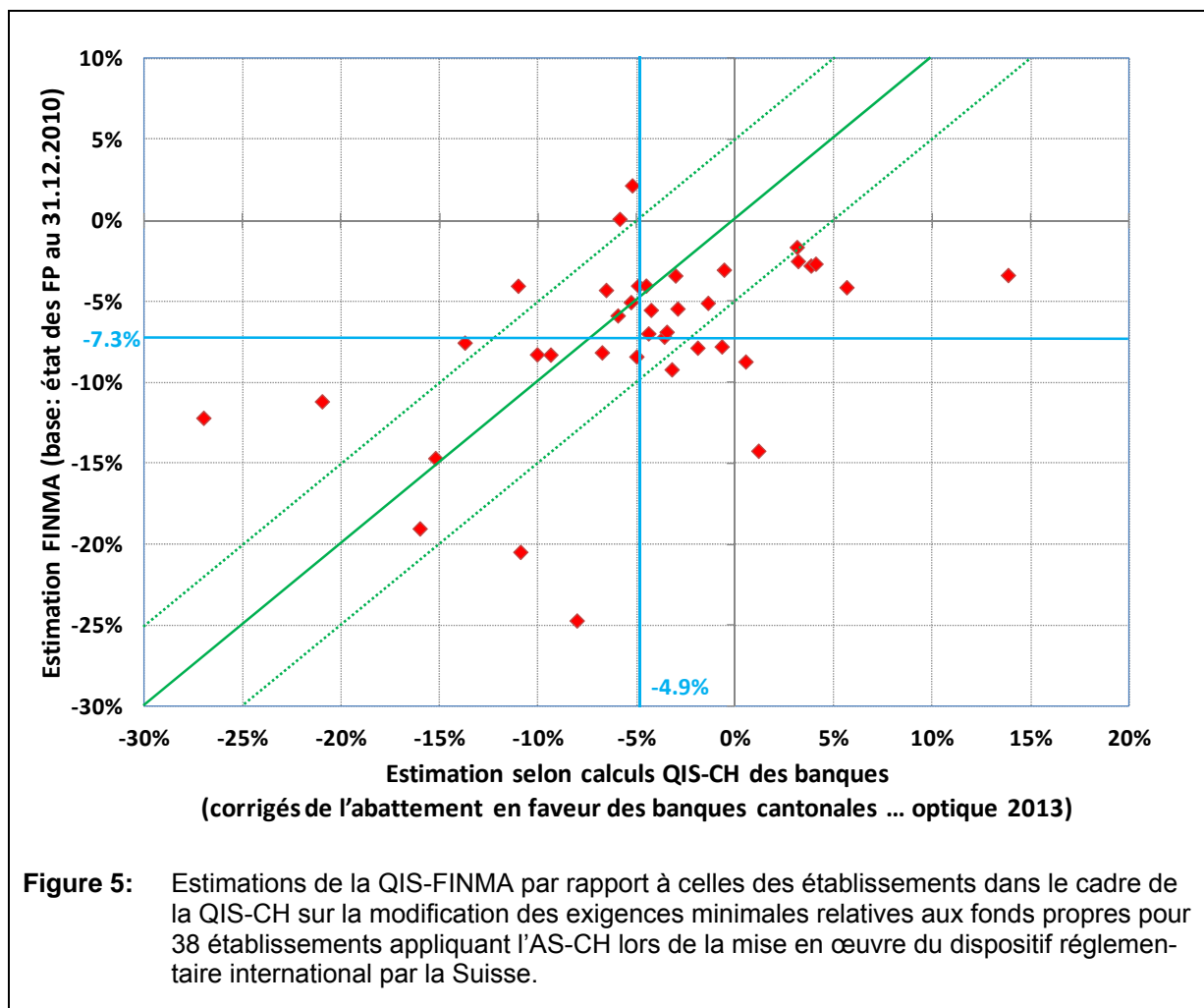
9.2 Mise en œuvre du dispositif réglementaire international par la Suisse

9.2.1 Modification des exigences minimales

Comme prévu, le nouveau calcul des exigences minimales selon le dispositif réglementaire international est à l'origine d'une légère baisse des exigences minimales (cf. art. 33 projet d'OFR) concernant les fonds propres nécessaires. La QIS-FINMA a fait état d'une diminution estimée à 7,8 % au total, rapportée à l'ensemble des banques en Suisse.

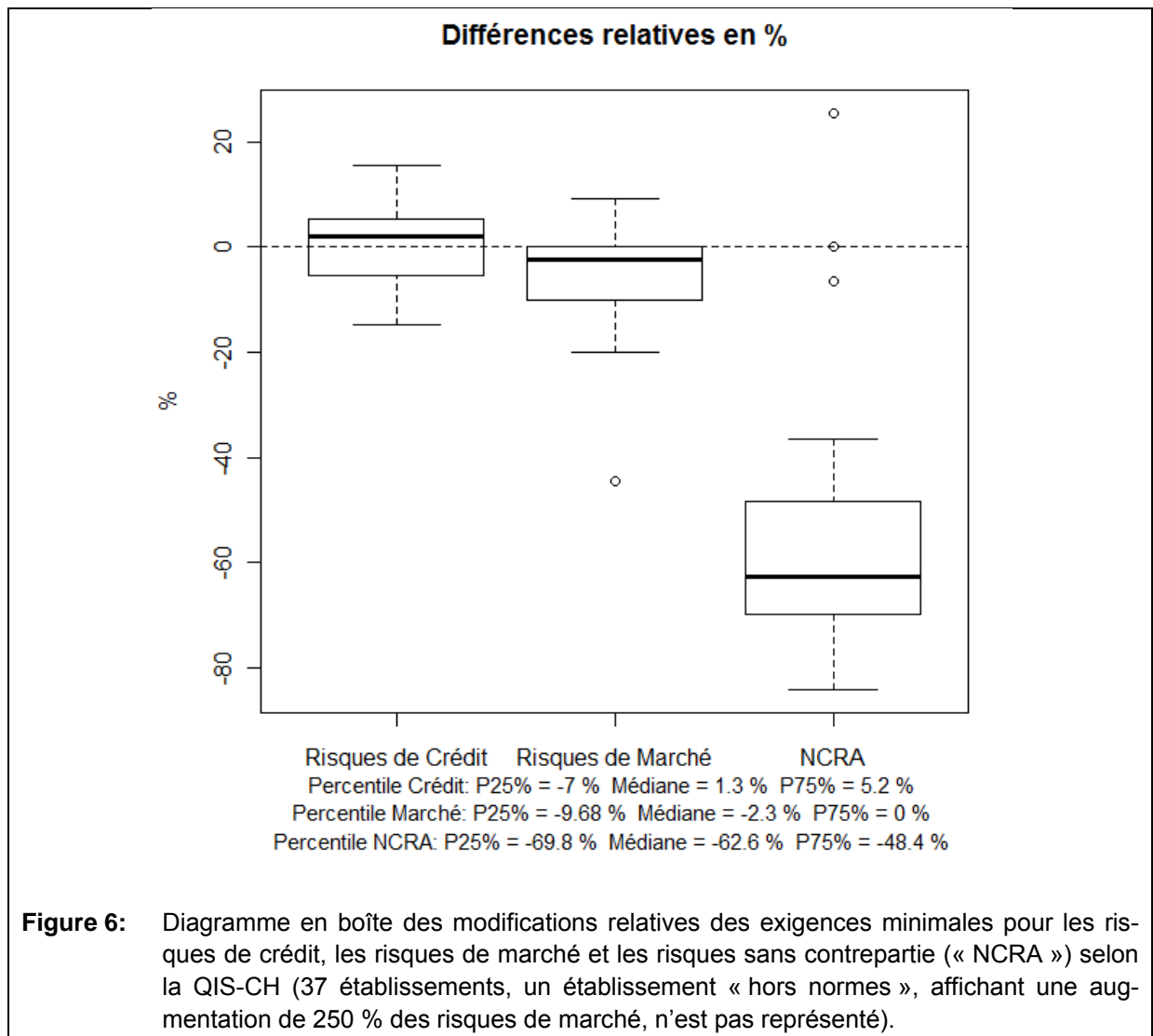
Les calculs effectués par les banques dans le cadre de la QIS-CH ont révélé une réduction moyenne des exigences minimales estimée à 8,5 % pour les établissements appliquant l'AS-BRI et à 4,9 % pour les établissements appliquant l'AS-CH. La figure 5 indique, pour chacun des établissements appliquant l'AS-CH, l'estimation calculée par les banques dans le cadre de la QIS-CH (axe horizontal) et les met en regard de l'estimation de la QIS-FINMA (axe vertical). Les banques ont estimé la réduction moyenne au chiffre évoqué de 4,9 %, tandis que les projections de la FINMA pour les participants à la QIS-CH appliquant l'AS-CH s'élèvent à 7,3 %. Les valeurs médianes sont de 4,5 % (estimation de la QIS-CH) et 6,4 % (estimation de la FINMA).

Les effets de Bâle III sur les exigences minimales ont déjà été intégrés par les établissements dans les estimations de la QIS-CH, tandis qu'ils ont dû être laissés de côté dans les projections de la FINMA faute d'informations détaillées suffisantes. Cette différence explique certains des écarts les plus importants entre les estimations de la QIS-CH et celles de la FINMA, notamment pour les établissements pour lesquels la FINMA prévoit un recul tandis que les établissements s'attendent à une hausse. Mais dans l'ensemble, la figure 5 laisse penser que les projections de la FINMA dans le cadre de la QIS-FINMA sont suffisamment précises.



Concernant les banques cantonales, il convient de noter que l'abattement en leur faveur existant fin 2010 (réduction des exigences minimales à concurrence de 8,4 % maximum, cf. art. 125a, al. 2, OFR) ne s'appliquera plus en 2013 (date d'introduction de Bâle III et donc date de référence à prendre en compte). Les estimations de la QIS-CH pour les banques cantonales ont donc été calculées sans cet abattement.

Ces modifications des exigences minimales à l'échelle de la banque résultent de modifications des exigences minimales pour divers risques. Les modifications par type de risque évaluées dans la QIS-CH sont illustrées à la figure 6.



La réduction à l'échelle de la banque est essentiellement due à une couverture nettement inférieure des risques sans contrepartie (« NCRA »).⁴⁷ Les exigences pour les risques de marché diminuent aussi quelque peu. Le niveau inférieur de couverture s'explique essentiellement par la moindre couverture des risques de change (taux de couverture de 8 % au lieu de 10 %) et des risques liés aux matières premières (taux inférieurs ainsi que possibilité d'appliquer une procédure affinée). Dans certains cas toutefois, ces baisses ont été annulées, voire surcompensées, en raison de la réduction des

⁴⁷ Pour la QIS-CH, le solde actif du compte de compensation (cf. art. 67) était pondéré à 100 %, ce qui impliquait dans certains cas aucune baisse, voire une hausse, des fonds propres nécessaires pour les NCRA, comme il ressort de la figure. Selon le projet d'OFR, il convient d'appliquer pour ce solde actif une pondération de 0 % (comme aujourd'hui déjà dans l'AS-CH).

possibilités de compensation dans le contexte de risques d'intérêts spécifiques⁴⁸. Pour les risques de crédit, on observe une légère tendance à la hausse des exigences minimales.

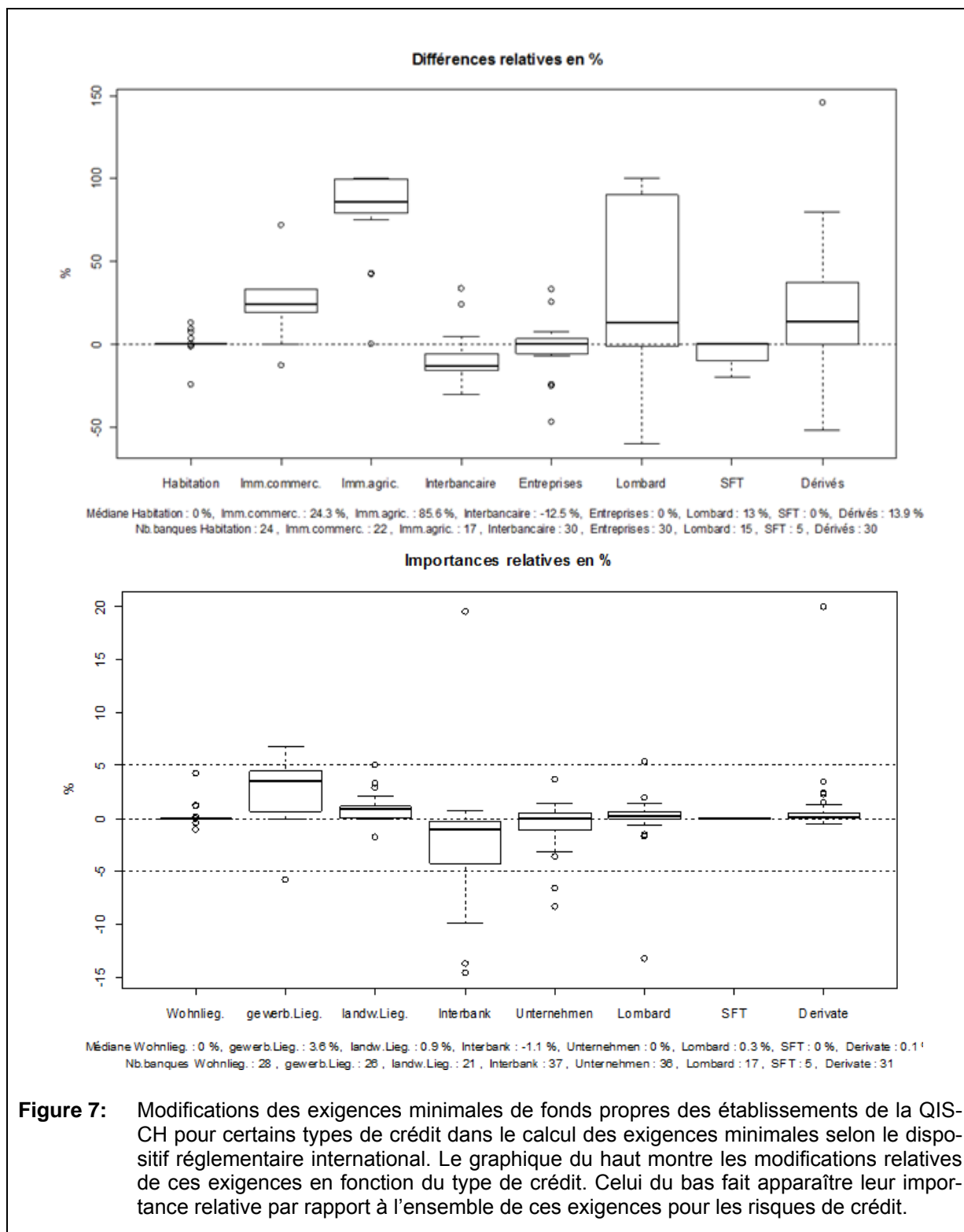
9.2.2 Modification des exigences minimales pour les risques de crédit en fonction du type de crédit

Outre les répercussions en matière de fonds propres à l'échelle de la banque et les types de risque, la QIS-CH a aussi analysé les effets de l'adaptation au dispositif réglementaire international sur certains crédits. Les pondérations-risque différentes, notamment 20 % au lieu de 25 % dans le domaine des crédits interbancaires ou 100 % au lieu de 50 % ou 75 % pour les immeubles agricoles ou les crédits garantis par de tels biens, laissaient déjà prévoir d'importantes modifications. Dans le détail, l'étude a porté sur :

- a) les crédits garantis par des immeubles d'habitation
- b) les crédits garantis par des immeubles commerciaux
- c) les crédits garantis par des immeubles à usage agricole
- d) les crédits interbancaires
- e) les crédits aux entreprises
- f) les crédits Lombard
- g) les opérations de prêt de valeurs mobilières, de mise en pension et opérations similaires (SFT – securities financing transactions)
- h) les dérivés

Ces approches mettent l'accent sur les types de crédit ou les contreparties importants. Le graphique du haut de la figure 7 montre les modifications relatives pour chaque type de couverture des fonds propres. Celui du bas représente ces modifications relatives par type de crédit/type de contrepartie par rapport aux modifications relatives des exigences minimales pour les risques de crédit d'un établissement, représentant ainsi l'importance relative d'une modification plus ou moins grande pour le type de crédit/de contrepartie examiné dans le contexte global des modifications des exigences minimales de fonds propres pour les risques de crédit. Ainsi, les exigences de fonds propres nettement plus élevées pour les dérivés ou les crédits Lombard sont-elles relativisées au regard de leur importance relative par rapport aux exigences de fonds propres pour les risques de crédit dans leur ensemble.

⁴⁸ Cf. projet Circ.-FINMA 08/20, Cm 93-94.



Les constatations suivantes ont pu être faites pour les types de crédits examinés :

- a) crédits garantis par des immeubles d'habitation : pratiquement pas d'effets, les « observations hors normes » représentées par des cercles sont probablement le résultat de la correction d'une erreur législative (pondération-risque de 50 % au lieu de 75 % dans l'AS-BRI, cf. projet OFR, annexe 4, chiffres 3.2 et 11.1.6).
- b) crédits garantis par des immeubles commerciaux : nette augmentation, conforme aux attentes, qui se traduit globalement par une légère hausse des exigences de fonds propres pour les risques de crédit.
- c) crédits garantis par des immeubles à usage agricole : très forte augmentation, conforme aux attentes, de l'ordre de 85 %, qui se traduit globalement par une très légère hausse des exigences de fonds propres pour les risques de crédit.
- d) crédits interbancaires : réduction sensible, conforme aux attentes, avec une diminution en moyenne très légère mais parfois nettement plus marquée des exigences de fonds propres pour les risques de crédit à l'échelle de la banque.
- e) crédits aux entreprises : dans l'ensemble neutre, avec certains écarts à la hausse ou à la baisse.⁴⁹
- f) crédits Lombard : augmentations parfois fortes mais aussi réductions, liées à la disparition de la pondération forfaitaire de 50 %. Les augmentations s'expliquent par le traitement de ces crédits garantis en tant que crédits en blanc. Les réductions par contre sont souvent dues à la nouvelle application de l'approche globale au lieu de la pondération forfaitaire en vigueur jusqu'ici.
- g) Opérations de prêt de valeurs mobilières, de mise en pension et opérations similaires (SFT) : aucune modification particulière pour la majorité des banques ayant participé à la QIS-CH hormis pour un établissement pour lequel les fonds propres nécessaires pour les risques de crédit augmentent de près de 10 % (le résultat relatif aux SFT pour cet établissement, à savoir une hausse de plusieurs centaines de pour-cent des exigences des SFT, n'apparaît pas sur la première figure pour de simples raisons de représentation graphique).
- h) dérivés : comme prévu, hausse relativement forte des fonds propres nécessaires du fait de l'application de la méthode de la valeur de marché en vertu du dispositif réglementaire international.

Les constatations ci-dessus relatives aux fonds propres concernant les répercussions de l'adaptation au dispositif réglementaire international s'appliquent tant sous Bâle II.5 (réglementation en vigueur) que sous Bâle III. Bâle III n'entraîne pour l'essentiel que des modifications des exigences de fonds propres pour certains risques de contrepartie sur les dérivés et les opérations SFT. Pour les petites banques et celles de taille moyenne, ces modifications sont négligeables, comme l'a montré la QIS-CH (ainsi, pour la majorité des établissements, la nouvelle couverture des CVA par des fonds propres n'induit, ceteris paribus, qu'une hausse des fonds propres nécessaires de 2 % au maximum). La QIS-CH pour les petites et moyennes banques donne une image comparable – à savoir l'absence de modification sensible – dans le domaine des fonds propres pris en compte.

⁴⁹ Les répercussions de la hausse des exigences de fonds propres pour les crédits aux entreprises couverts par une hypothèque sont déjà prises en compte sous b).

La partie suivante aborde la question de la situation des banques suisses en matière de fonds propres au regard de Bâle III, notamment eu égard aux nouvelles exigences de capital minimum et de volant de fonds propres. Les implications des exigences supplémentaires prévues par la Circ.-FINMA 11/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres - banques » sont analysées au paragraphe 9.4.

9.3 Situation des fonds propres sous Bâle III – exigences minimales et volant de fonds propres

Pour analyser les répercussions quantitatives des nouvelles normes de Bâle III relatives au calcul des fonds propres pris en compte et des fonds propres nécessaires, la QIS-FINMA a évalué :

- les conséquences des nouvelles définitions des fonds propres sur certains indicateurs de fonds propres (comme le ratio CET1) et
- les éventuelles insuffisances de fonds propres provoquées par l'introduction de Bâle III.

Pour obtenir l'image la plus complète possible, l'analyse porte sur toutes les banques suisses et étrangères en Suisse, à l'exception des deux grandes banques, dont la situation a déjà fait l'objet d'un autre document⁵⁰. Toutes les estimations de la QIS-FINMA reposent sur les états des fonds propres officiels publiés par les établissements en vertu de la réglementation en vigueur au 31 décembre 2010.

Les nouvelles définitions des fonds propres selon la logique de Bâle III ne figurant pas dans les banques de données existantes sur les fonds propres, il a fallu procéder à des approximations. Pour réduire au minimum les erreurs, les estimations internes de la FINMA (approximations) ont été comparées à celles établies d'après la logique de Bâle III par les banques ayant participé à la QIS-Bâle et à la QIS-CH et ont été validées, dans la mesure où des données sur le sujet étaient disponibles.

Les fonds propres pris en compte sont définis de manière plus stricte dans Bâle III qu'auparavant (voir paragraphe 5). Les fonds propres de base durs (Common Equity Tier 1, CET1) sont la pièce angulaire de la nouvelle définition des fonds propres de Bâle III. Ils se composent du capital-actions, des bénéfices reportés et des réserves apparentes, et ont la capacité d'absorber des pertes. Les données figurant dans les actuels états des fonds propres permettent une approximation de CET1. Dans la suite du présent document, celle-ci sera qualifiée de proxy de CET1⁵¹.

⁵⁰ Voir Analyse d'impact de la réglementation relative à la modification de la loi sur les banques (too big to fail), mars 2011.

⁵¹ Les fonds propres de base ajustés pris en compte (tier 1) figurant dans l'actuel état des fonds propres constituent le point de départ du calcul du proxy de CET1. Ils comportent déjà les déductions des fonds propres, qui subsisteront sous Bâle III, auxquelles s'ajoute la déduction des fonds propres de base tier 1 hybrides. D'autres déductions des fonds propres de base prévues sous Bâle III sont actuellement présentées sous forme résumée à l'article 31 de l'OFB. Elles peuvent être utilisées pour le calcul du proxy de CET1 et déduites des fonds propres tier 1. Toutefois, il convient de veiller à ce que les déductions 50%/50% pour les fonds propres tier 1 ne soient pas déduites une deuxième fois. En résumé on obtient donc : proxy de CET1 = tier 1 – fonds propres tier

La figure 8 présente les ratios CET1 estimés sur la base du proxy de CET1 selon l'art. 33, al. 3^{bis} du projet d'OFR pour les banques en Suisse, classées par ordre croissant, du ratio CET1 le plus bas au plus élevé. Le ratio CET1 correspond au rapport entre les fonds propres de base durs (CET1) et les positions pondérées des risques (RWA), le tout calculé en fonction des normes de Bâle III. Pour le calcul des RWA selon Bâle III, il a été prudemment considéré qu'en vertu de Bâle III, chaque établissement enregistrerait une augmentation de ses RWA de 20 % par rapport à aujourd'hui.⁵² La figure montre par ailleurs des valeurs minimales sélectionnées du ratio CET1 selon Bâle III. Outre les exigences minimales s'appliquant aux fonds propres de base durs à hauteur de 4,5 % des RWA, Bâle III exige que les banques détiennent en plus des fonds propres de base durs, destinés au volant de fonds propres, à hauteur de 2,5 % et le cas échéant un volant anticyclique représentant jusqu'à 2,5% des RWA en période de forte croissance du crédit. Il en résulte les seuils CET1 suivants, qui apparaissent en lignes verticales dans l'illustration ci-dessous.

- 4,5 % d'exigence minimale,
- 7 %, composés de l'exigence minimale (4,5 %) et du volant de fonds propres (2,5 %),
- 9,5%, composés de l'exigence minimale (4,5 %), du volant de fonds propres et du volant anticyclique du volant (2,5 % chacun).

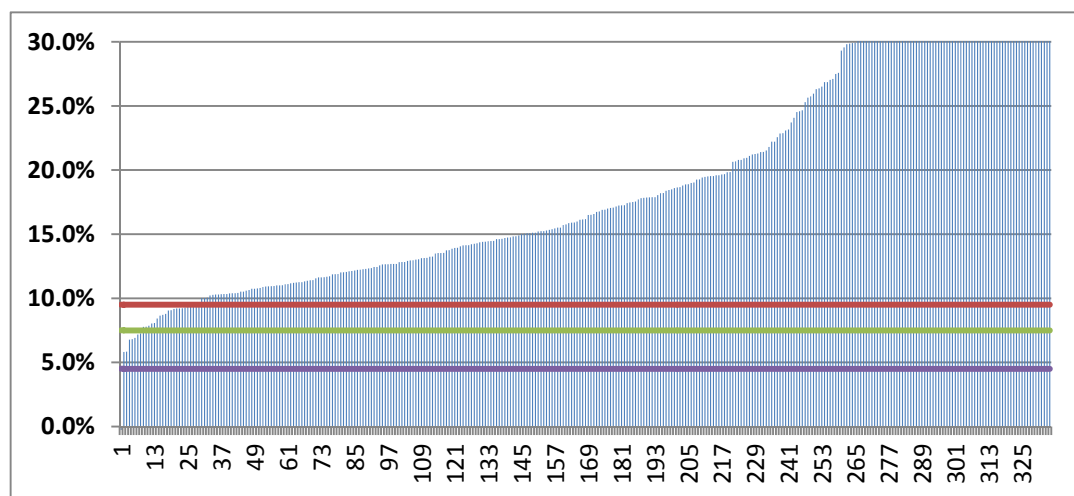


Figure 8: Estimation des ratio CET1 des banques suisses (sans les grandes banques) selon Bâle III, sur la base de l'actuelle dotation en fonds propres et de l'hypothèse prudente d'une hausse de 20 % des positions pondérées des risques lors de la transition de Bâle II.5 à Bâle III et sans application du délai transitoire qui court jusqu'à 2019.

1 hybrides + déductions 50 %/50 % du tier 1 – somme des déductions de tier 1 et tier 2 (selon l'article 31 de l'OFR).

⁵² Dans le cadre de la QIS-CH, la grande majorité des banques ont estimé que leur RWA évoluerait ou augmenterait de 10 % au maximum après l'introduction de Bâle III.

Le tableau 1 fait apparaître d'autres détails. Seule une banque ne remplit pas l'exigence minimale de 4,5 % de fonds propres CET1 applicable à partir de 2015 par rapport aux estimations des RWA sous Bâle III (prudemment évaluées comme nous l'avons dit à 20 % au dessus du niveau actuel). Même en supposant que le volant de fonds propres et le volant anticyclique devraient être pleinement constitués dès aujourd'hui, seules 28 banques ne respecteraient pas le ratio CET1 de 9,5 %. A 1677 millions de CHF, la somme des insuffisances de fonds propres serait très faible. Ce montant correspond en effet à peine à 2 % des fonds propres CET1 estimés des banques (sans les grandes banques). L'hypothèse selon laquelle les RWA des petites et moyennes banques augmenteraient de 20 % est très prudente. Avec une hausse supposée de 10 % des RWA, le nombre des banques concernées passe de 28 à 16 et les insuffisances de fonds propres ne s'élèvent plus qu'à 1067 millions de CHF.

En résumé, hormis quelques rares exceptions, les petites et moyennes banques suisses satisfont déjà aux normes de Bâle III en matière de fonds propres de base durs. Vu les délais transitoires généreux jusqu'à l'introduction définitive de Bâle III en janvier 2019, il ne fait manifestement aucun doute que toutes les banques rempliront les nouvelles normes d'ici là. D'autant que l'hypothèse d'une augmentation de 20 % des RWA des petites et moyennes banques est très prudente. Les résultats de la QIS-CH révèlent que plus de 80 % de la quarantaine d'établissements interrogés s'attendent à une hausse inférieure à 10 %. Il n'est en outre pas tenu compte du fait que l'application par la Suisse du dispositif réglementaire international réduit, ceteris paribus, de 7 à 8 % les RWA, ou les exigences minimales qui en découlent, par rapport à la situation actuelle.

Seuils prévus sous Bâle III pour les fonds propres de base durs (CET1)	Nombre de banques dont le ratio CET1 est inférieur au seuil pour une hausse des RWA de		Insuffisance de CET1 (en mio. de CHF) pour une hausse des RWA de	
	20%	10%	20%	10%
4.5% (= exigence minimale)	1	1	49	49
7.0% (= 4,5 % exigence minimale + 2,5 % volant de fonds propres)	8	5	315	181
9.5% (= 4,5 % exigence minimale + 2,5 % volant de fonds propres + 2,5 % volant anticyclique)	28	16	1677	1067

Tableau 1 : Analyse des besoins en fonds propres des petites et moyennes banques en fonction de certaines valeurs minimales prévues sous Bâle III pour le ratio CET1, sur la base d'une hypothèse prudente de hausse de 20 % et de 10 % des RWA.

9.4 Situation des fonds propres selon Bâle III – en tenant compte des prescriptions de la FINMA relatives à des fonds propres additionnels en plus des exigences minimales

Comme dans la partie précédente, nous nous proposons de quantifier, dans une deuxième projection, les répercussions de Bâle III sur les normes de la FINMA relatives aux fonds propres additionnels, en fonction de la manière dont elles sont définies au chapitre 6 de la Circ.-FINMA 11/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques » pour les petites et moyennes banques. En vertu de cette circulaire, les banques sont tenues, indépendamment de leur catégorie de surveillance, de se doter d'un volant de fonds propres additionnels correspondant à l'ensemble des fonds propres pris en compte par rapport aux exigences minimales prévues à l'art. 33 OFR. L'introduction de Bâle III ne change rien à cette situation. Mais dans ce calcul, les exigences minimales (ou RWA) doivent être ajustées à Bâle III : cf. art. 33 projet d'OFR. Il convient notamment de noter que certaines catégories de déduction de fonds propres prévus sous Bâle II, y compris celles pour des positions titrisées, sont assorties d'une nouvelle pondération en fonction des risques sous Bâle III et sont augmentées en raison de l'exigence de fonds propres au titre des CVA pour les risques de contrepartie. Ces déduc-

tions sont toutefois quasi inexistantes pour les petites et moyennes banques et l'exigence de fonds propres au titre des CVA est aussi relativement faible pour ces établissements.

Comme dans la précédente estimation, il est prudemment supposé que les RWA augmenteront en moyenne de 20 % pour la catégorie de banques considérée. Par ailleurs, l'ajustement au dispositif réglementaire international induit une réduction d'environ 7 % des RWA, et des exigences minimales qui en découlent. Les résultats de cette projection sont résumés dans le tableau 2, là encore pour une hausse supposée des RWA de 10 %.

Exigences	Nombre de banques qui, d'après le niveau actuel de leur fonds propres, ne satisferaient pas aux exigences en 2016 pour une hausse des RWA de		Total des insuffisances de fonds propres (en mio. de CHF) pour une hausse des RWA de	
	20%	10%	20%	10%
Ratio de fonds propres global de 8 % en vertu de Bâle III, plus volant de fonds propres prévu par la Circ.-FINMA 11/2	30	14	3518	1562

Tableau 2 : Analyse des besoins en fonds propres des petites et moyennes banques selon Bâle III, sur la base d'une hausse des RWA prudemment évaluée à 20 % et 10 % et des prescriptions supplémentaires de la Circ.-FINMA 11/2, applicable à compter de fin 2016.

D'après le tableau 2, dans l'hypothèse prudente d'une hausse de 20 % des RWA, 30 banques ne répondraient pas, fin 2016, aux exigences différenciées en fonction de la catégorie de surveillance définies dans la Circ.-FINMA 11/2 (voir chapitre 6 de cette circulaire). L'insuffisance de fonds propres est très modérée (3518 millions de CHF). Les résultats présentés au tableau 2 correspondent à ceux de Bâle III (cf. tableau 1). Les exigences de la FINMA par catégorie de surveillance étant supérieures aux seuils de Bâle III, le nombre de banques qui ne les satisfont pas devrait augmenter, ceteris paribus. Mais comme, parallèlement, la base de calcul a changé, puisque conformément à la Circ.-FINMA 11/2, ce ne sont plus les CET1 qui sont retenus mais l'ensemble des fonds propres pris en compte, les effets devraient se compenser.

Il est intéressant de constater que le nombre moyen de banques qui présentent des fonds propres insuffisants dans les deux représentations (Bâle III CET1 et exigences de fonds propres additionnels de la FINMA) est limité. Le nombre d'établissements qui ne remplissent pas aujourd'hui les deux nor-

mes s'élève à environ 30-40 % de la trentaine de banques au total. C'est là un signe que les banques ne respectent pas encore Bâle III, comme on pouvait s'y attendre, mais qu'elles sont en mesure d'améliorer progressivement leur capitalisation durant le délai transitoire de Bâle III, par exemple par la substitution de fonds propres du tier 2 par des fonds propres du tier 1 (notamment pour les filiales) ou par l'activation de réserves latentes disponibles.

En résumé, les projections confirment que les répercussions de Bâle III sur les exigences de la FINMA en matière de fonds propres additionnels sont très limitées pour les petites et moyennes banques en Suisse. Ces effets sont en outre atténués par le délai transitoire octroyé jusqu'à 2016. Il ne fait aucun doute pour la FINMA que les rares banques qui ne remplissent pas encore les normes y parviendront à la date voulue.

9.5 Situation des fonds propres au regard de Bâle III - grandes banques

Contrairement aux petites et moyennes banques, qui détiennent souvent la plus grande partie de leurs fonds propres pris en compte sous forme de CET1, les deux grandes banques ont largement exploité les faiblesses du droit en vigueur pour optimiser leurs fonds propres. Elles sont donc comparativement beaucoup plus touchées par Bâle III, qui met fin à ces faiblesses concernant la définition des fonds propres pris en compte. En outre, les deux grandes banques suisses détenant une forte proportion de dérivés, la couverture des CVA par des fonds propres introduite par Bâle III entraîne pour elles une forte augmentation des fonds propres nécessaires.

La conjugaison de ces deux effets (définition plus restrictive des fonds propres pris en compte et niveau plus élevé des RWA) a une incidence beaucoup plus marquée sur le ratio CET1 des deux grandes banques que sur celui des autres établissements. Les grandes banques auront donc probablement besoin, du moins en partie, des dispositions transitoires prévues par Bâle III.

Pour une évaluation quantitative du ratio CET1 des deux grandes banques exigé à partir de 2013 selon Bâle III, nous renvoyons aux informations sur le sujet publiées par ces deux établissements⁵³. Ce ratio dépend aussi des choix commerciaux que les grandes banques devront faire en raison des changements importants introduits par Bâle III en matière de couverture des fonds propres. Dès lors, une « projection ceteris paribus » pour 2019, similaire à celle effectuée pour les petites et moyennes banques, ne fournirait aucun résultat significatif en ce qui concerne les grandes banques. Nous avons donc renoncé, dans le présent rapport explicatif, à procéder à une telle projection en raison des erreurs trop importantes qu'elle présenterait.

9.6 Nouvelles prescriptions en matière de répartition des risques

9.6.1 Abaissement des limites pour les positions sur les banques et les établissements TBTF

Pour les banques qui appliquaient jusqu'ici l'approche suisse, l'abrogation du privilège réservé aux créances interbancaires dans le cadre de la répartition des risques, avec une nouvelle pondération de

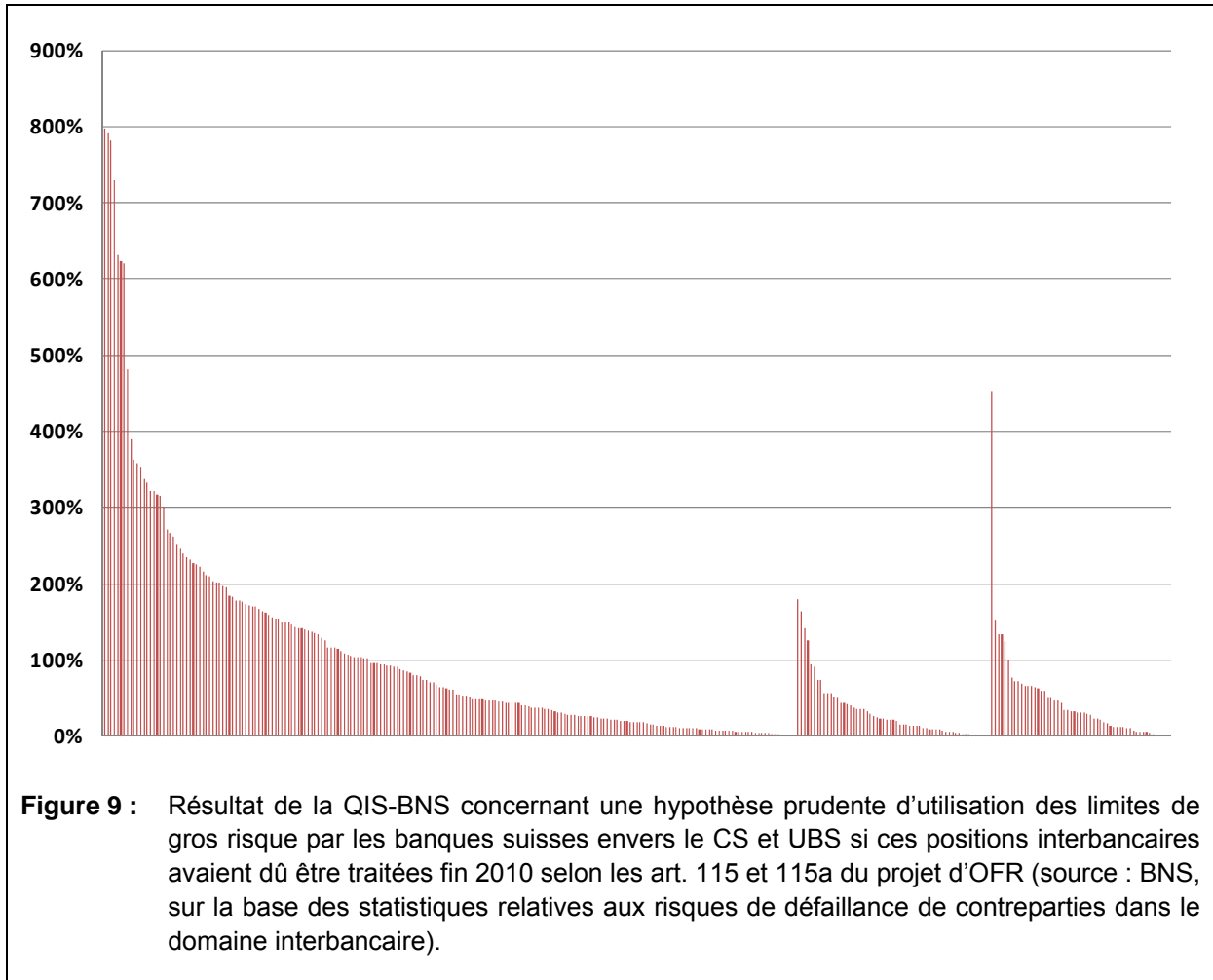
⁵³ Voir transparent 29 de https://www.credit-suisse.com/investors/doc/csg_1q2011_slides.pdf

100 % au lieu de généralement 25 %, aura des effets très concrets. Les répercussions ont déjà fait l'objet, sous 8.2, d'une analyse conceptuelle et d'une quantification, dans le cadre desquelles il faut tenir compte des restrictions supplémentaires concernant les positions sur les établissements TBTF (« disparition de la règle de minimis » ; cf. art. 115a projet d'ORF). Ces aspects seront complétés par des données supplémentaires pratiques et notamment les informations quantitatives recueillies dans le cadre de la QIS-CH et de la QIS-BNS.

La pondération à 100 % au lieu de 20 % des positions sur les banques a déjà été introduite au 1^{er} janvier 2011 pour la quarantaine d'établissements qui aujourd'hui déjà appliquent l'approche standard internationale. L'expérience montre que ce durcissement peut certes être important dans certains cas, mais qu'il est globalement tout à fait supportable, comme l'avait déjà conclu une précédente étude d'impact. On arrive à des résultats comparables si l'on considère les QIS-CH et QIS-BNS réalisées actuellement. Ce résultat découle essentiellement de deux éléments : d'une part, de la règle de minimis prévue à l'art. 115a, qui pour les petites banques neutralise l'effet d'un quadruplement de la pondération par un quadruplement des limites ; de l'autre, du fait que les éventuels dépassements des limites peuvent souvent être atténués, voire entièrement évités, par l'application de taux de pondération réduits, comme le permet la Circ.-FINMA 08/23 « Répartition des risques - banques » pour des positions interbancaires à très court terme.⁵⁴

Ces taux de pondération réduits peuvent toujours être appliqués pour les positions à très court terme sur les établissements TBTF, contrairement à la règle de minimis, qui ne peut plus l'être pour les positions sur ces établissements. La figure 9 ci-après révèle l'importance de ce changement en termes d'utilisation des limites, ceteris paribus, concernant les positions fin 2010 de toutes les banques en Suisse envers les établissements d'importance systémique que sont le CS et UBS.

⁵⁴ Dans le cadre de la QIS-CH, seule la moitié des établissements ont indiqué faire usage des allègements pour les créances interbancaires à court terme accordés par la Circ.-FINMA 08/23.



La figure 9⁵⁵ présente trois groupes de banques : à gauche, les petites banques (avec des fonds propres pris en compte allant jusqu'à 250 millions de CHF) ; à droite, les grandes banques (avec des fonds propres pris en compte supérieur à 1 milliard de CHF) ; et au milieu, les établissements de taille moyenne (avec des fonds propres pris en compte de 250 millions à 1 milliard de CHF). Par rapport aux établissements TBTF, la limite maximale des gros risques est uniformément de 25 % des fonds propres pris en compte. Une position de ce montant correspond donc à une utilisation des limites de 100 %. La figure présente l'utilisation des limites pour toutes les banques en Suisse détenant des

⁵⁵ Avec une nouvelle pondération de 100 % au lieu de 25 %, aucune utilisation des limites devrait dépasser 400 % si l'on part du principe que sous la législation en vigueur, une utilisation de 100 % représente effectivement la limite maximale. Pour la projection, des positions à très court terme ont toutefois aussi été pondérées à 100 %, bien elles puissent l'être un niveau nettement inférieur selon le projet Circ.-FINMA 08/23. C'est pourquoi l'utilisation présentée est très supérieure à l'utilisation effective des limites. Par ailleurs, les éventuels dépassements des limites peuvent être couverts par des fonds propres librement disponibles et être ainsi « légalisés », ce qui explique quelques autres utilisations hors normes dans le cadre de cette projection.

positions envers le CS ou UBS. Certaines utilisations étonnamment élevées s'expliquent par des circonstances particulières.

Il convient d'ajouter sur la base de la QIS-CH que les positions prises sur des banques étrangères et potentiellement TBTF évoluent dans l'ensemble à un niveau nettement inférieur aux limites autorisées par le projet d'OFR.

En résumé, on peut dire que les répercussions des art. 115 et 115a du projet d'OFR sont globalement supportables. Les effets concrets sont essentiellement liés à l'abrogation de la règle de minimis concernant les positions sur des établissements TBTF pour le tiers des petites banques qui détiennent des positions relativement importantes envers les établissements d'importance systémique que sont le CS et UBS. Toutefois, la réduction de ces concentrations est une répercussion voulue de la conception TBTF.

9.6.2 Répercussion des autres modifications

Sans surprise, la QIS-CH a révélé que pour les établissements impliqués dans les financements publics, le passage de l'approche suisse à l'approche internationale engendre une nette augmentation des positions envers des corporations de droit public et partant, de l'utilisation des limites pour ces positions. Cette situation s'explique premièrement par le fait que les établissements ne disposent pas de notation externe et n'utilisent donc pas la pondération préférentielle en fonction de la notation prévue par l'art. 115, al. 3 OFR et le projet d'OFR. Deuxièmement, les corporations de droit public ne sont pas tenues de disposer d'une notation, ou celle-ci peut être inférieure à « AA- », ce qui implique également une pondération de 100 %. Par conséquent, une poignée d'établissements ont annoncé dans le cadre de la QIS-CH qu'ils afficheraient des dépassements sensibles de la limite des gros risques pour les corporations de droit public, essentiellement les cantons, ne disposant pas d'une excellente notation.

Concernant la répartition des risques, les participants à la QIS-CH ont été presque unanimes à juger inutile l'abrogation de la pondération-risque de 50 % pour les crédits Lombard.

L'élargissement substantiel des dispositions relatives au groupe des contreparties liées devrait seulement concerner les banques qui détiennent des volumes importants de positions titrisées.

10 Répercussions économiques de Bâle III

10.1 Situation de départ et modèles d'évaluation des conséquences de la réglementation pour la Suisse

Par le biais de ses répercussions concrètes sur les banques, le projet de réglementation Bâle III produit des effets sur l'ensemble de l'économie. Grâce à la réglementation prévue et au renforcement des exigences de fonds propres, les banques devraient être plus stables à long terme dans la mesure où elles amélioreront leur capacité à supporter des pertes. Le profit économique pouvant découler à long terme du risque moins grand de survenue de crises bancaires et du caractère moins aigu de ces crises est la contrepartie des coûts à court terme de la nouvelle réglementation. Ces coûts ont tendance à renchérir l'offre de crédit, ce qui, dans certaines circonstances, peut freiner la croissance économique potentielle et nuire au PIB ainsi qu'à l'emploi. Pour évaluer ces effets sur le plan économique, les coûts du durcissement des exigences de fonds propres et de liquidité ont été confrontés, dans des modèles, au bénéfice économique résultant de la diminution de la fréquence et de l'intensité des crises économiques et financières déclenchées par les banques. Le débat international a été dominé par le modèle du Macroeconomic Assessment Group (MAG) et du Long-Term Economic Impact Group (LEI) – mandatés par le Conseil de stabilité financière (CSF) et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) – et par les modélisations de l'Institute of International Finance (IIF) en tant que représentant des banques.

Ces deux modèles sont certes conçus pour une évaluation abstraite des répercussions générales de Bâle III mais permettent néanmoins, en tenant compte des particularités structurelles du marché bancaire suisse en comparaison internationale, d'aboutir à des conclusions qualitatives sur les effets de la réglementation pouvant être transposées dans la réalité. D'après les réflexions issues de l'application des modèles MAG/LEI à la Suisse, l'avantage d'une stabilité accrue du marché financier à long terme devrait largement l'emporter sur les coûts de la réforme de la réglementation prévue par Bâle III, qui devraient être de courte durée grâce à la longueur du délai transitoire prévu. Les études d'impact suisses (cf. partie 9) révèlent que même si les prescriptions de Bâle III devaient être appliquées intégralement, la grande majorité des banques disposent d'ores et déjà de dotations en fonds propres nettement supérieures aux seuils critiques fixés sous Bâle III. Il n'y a pas lieu de craindre une éventuelle pénurie de crédits induite par des prescriptions plus rigoureuses en matière de fonds propres.

Il n'existe aucun modèle théorique généralement reconnu pour l'étude des réformes de réglementation prévues. Le MAG fonde son analyse sur une étude des répercussions des réformes de réglementation sur les volumes de crédit et le coût du crédit à l'aide de modèles bancaires et de systèmes bancaires, ainsi que de modélisation des coûts du capital. Ces résultats servent d'intrants dans les modèles macroéconomiques, afin de mettre en évidence les répercussions de l'introduction de cette nouvelle réglementation sur le PIB et la croissance économique. Le groupe LEI a suivi la même approche, en utilisant en partie les mêmes modèles. En s'appuyant sur les crises du passé, il calcule le coût des faillites bancaires et des crises systémiques (probabilité et ampleur d'une crise) et le compare au coût d'une réglementation plus stricte. En partant de l'hypothèse qu'une meilleure absorption des pertes des banques réduit nettement la probabilité de survenue de crises futures et leurs conséquences, on obtient un avantage économique correspondant au montant du PIB perdu jusqu'ici à cause des crises.

L'ensemble de l'économie profite en outre d'une légère baisse de la volatilité cyclique du secteur bancaire qui se traduit par des cycles conjoncturels moins marqués et diminue par exemple la nécessité de supprimer des postes pour ajuster les capacités. Les analyses concluent que les réformes de réglementation génèrent certes des coûts plus élevés pendant une période transitoire dans la mesure où les banques cherchent à répercuter les exigences réglementaires sur l'économie en augmentant le coût du crédit. Il ne faut cependant pas s'attendre à des répercussions majeures sur la croissance du PIB. Les deux études du MAG et du LEI s'appuient sur les résultats d'une étude d'impact du Comité de Bâle de décembre 2009, selon laquelle les grandes banques opérant à l'échelle internationale avaient un ratio CET1 moyen de 5,7 %. La majorité des établissements de plus petite taille disposent d'une dotation en capital nettement meilleure, si bien qu'il leur sera plus facile de s'adapter.

10.2 Evaluation des conséquences de la réglementation par le Conseil de stabilité financière (CSF) et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Pour évaluer les conséquences de l'introduction des nouvelles règles, les instances de réglementation ont pris position sur le sujet en 2010 avec le rapport du groupe LEI⁵⁶ sur les répercussions et les avantages à long terme d'un renforcement des exigences de liquidité et de fonds propres⁵⁷, et avec une analyse du MAG⁵⁸ sur les effets du passage à une réglementation plus stricte⁵⁹. Tandis que le MAG analyse les implications du passage à la réforme, c.-à-d. le coût de sa mise en œuvre, le groupe LEI étudie les répercussions à long terme de la réforme de réglementation à travers une comparaison statique entre la situation antérieure et la situation postérieure à la réforme au moyen d'un modèle d'équilibre à long terme. Outre les coûts, il examine également les avantages économiques qui en découlent sous forme d'une stabilité accrue du marché financier et d'une croissance économique continue, induisant donc un niveau constamment plus élevé d'emploi et de revenus. D'après les réflexions du MAG, les exigences plus élevées de fonds propres conduisent pendant une période transitoire à un renchérissement du coût du capital pour les banques, qui par conséquent réduisent leur offre de crédit et tentent de répercuter cette hausse sur les preneurs de crédit. Ces deux réactions pourraient nuire à la croissance d'une économie en provoquant un déficit de l'offre de crédit et un renchérissement du crédit. Le MAG étudie donc d'autres stratégies de mise en œuvre et d'autres délais de transition, afin d'optimiser à la fois le coût et le bénéfice des réformes.

Dans le scénario principal, le MAG arrive, pour une phase de transition de quatre ans par point de pourcentage supplémentaire d'exigences de fonds propres à un recul maximal du PIB de 0,17 à 0,19 %⁶⁰ par rapport au scénario de base au bout de quatre ans et demi, avant de revenir à un niveau identique à celui du scénario de base. Dans l'intervalle, le coût du crédit augmente de 0,15 % en moyenne et le volume de crédit recule de 1,4 %. Dans le cadre des ajustements discutés dans le cadre de Bâle III, ce sont là dans l'ensemble des répercussions modérées sur l'économie et le PIB pour

⁵⁶ Sous la direction de Thomas Huertas (UK FSA) et Claudio Borio (BRI).

⁵⁷ BIS, An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, 18 août 2010.

⁵⁸ Sous la direction Stephen Cecchetti, économiste en chef de la BRI.

⁵⁹ BIS, Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements - Interim Report, 18 août 2010, et BIS, Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements - Final report, 17 décembre 2010.

⁶⁰ Données du Final Report, jusqu'à 0,19 % dans l'Interim Report.

le délai transitoire. Un allongement des délais transitoires au-delà de ceux déjà prévus en vertu de Bâle III ne modifierait que marginalement le résultat. Selon le rapport du LEI, une économie bénéficie fortement à long terme des réformes de réglementation et de la plus grande stabilité du marché financier qui en découle dans la mesure où elle permet d'éviter le coût induit par les crises financières et économiques sous forme d'amortissements, de pertes, de licenciements, de chômage, de pertes fiscales, de programmes budgétaires, d'endettement public, etc. Avec une probabilité de survenue d'une crise estimée à 4 à 5 % (c'est-à-dire tous les 20 ou 25 ans en moyenne), le groupe LEI prévoit une perte de production escomptée cumulée de 60 % lors d'une crise. Une augmentation des fonds propres d'un point de pourcentage de 7 à 8 % réduit la probabilité de survenue d'une crise de 1,5 % et génère une nette progression du PIB⁶¹. Certes, lorsque les exigences de fonds propres augmentent, le bénéfice marginal induit par les nouvelles exigences diminue, si bien que dans le modèle, une augmentation de 10 à 11 % ne réduit que de 0,5 % la probabilité de crise. Toutefois, à ce niveau encore, chaque point de pourcentage supplémentaire de fonds propres accroît le bénéfice pour l'économie⁶².

10.3 Evaluation des conséquences de la réglementation par les banques à l'aide du modèle de l'IIF⁶³

L'association internationale d'institutions financières IIF calcule les répercussions agrégées sur l'économie réelle du renforcement des fonds propres et de la réglementation sur les liquidités prévus par les dispositifs de Bâle à l'aide d'un modèle macroéconomique. Dans ce modèle, le renforcement des exigences de fonds propres et l'augmentation des coûts de refinancement réduit l'offre et le volume de crédit des banques et freine donc la croissance (PIB), ce qui conduit à une hausse du chômage. Eu égard aux enseignements tirés de la crise financière, l'IIF juge certes les propositions de réforme de Bâle III théoriquement utiles. Il critique cependant l'évaluation selon lui excessivement prudente des exigences quantitatives et qualitatives de fonds propres et de liquidité nécessaires pour éviter de futures crises⁶⁴. L'IIF craint notamment comme conséquence une contraction durable de l'activité bancaire et donc de la croissance économique en général sous l'effet du mécanisme de transmission décrit ci-dessus. Dans son modèle, il compare une situation de réglementation inchangée (avant la crise) aux objectifs de réglementation de Bâle III en supposant une phase de transition de cinq ans. Ce faisant, il soumet l'ensemble des actifs des banques aux exigences de la réforme sans tenir compte du fait que les activités de négoce des banques ne sont pas concernées par la réforme de Bâle III. Le modèle de l'IIF exagère par conséquent fortement les répercussions de la réglementation. De plus, il ne fournit aucune précision sur les avantages que peut en retirer l'économie au-delà de la phase de transition.

Une adaptation a été apportée pour la Suisse sur la base du modèle appliqué à la zone euro, pour laquelle l'IIF prédit un préjudice de la croissance cumulée du PIB de 2,6 à 4,3 %. Outre les ajustements de données (taux d'intérêt, ajustement de la régression économétrique), il a surtout été tenu

⁶¹ BIS, An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, 18 août 2010, p. 3 ss.

⁶² Voir Analyse d'impact de la réglementation relative à la modification de la loi sur les banques (too big to fail), du 31 mars 2011, p. 22 ss.

⁶³ Institute of International Finance (IIF)

⁶⁴ IIF, Current Industry Views on Capital and Liquidity Reforms, 29 juin 2009.

compte de la structure particulière des banques et des réglementations applicables aux grandes banques. Pour une exigence de fonds propres de 11 % et une période d'adaptation de cinq ans, le préjudice cumulé pour le PIB du pays, c.-à-d. la perte de croissance cumulée, a été chiffré à 2,6 %. Le modèle de l'IIF convertit ce résultat en perte d'emploi équivalant à 110 000 postes de travail.

10.4 Particularités du marché du crédit suisse (volume et approvisionnement)

Selon les calculs, avec un volume total correspondant à plus de 220 % du PIB, la Suisse présente l'un des taux de crédit par habitant les plus élevés au monde⁶⁵. Cet endettement repose surtout sur les financements hypothécaires, qui ne sont pas modifiés par Bâle III. La part des autres crédits est inférieure à 10 %. Il convient de noter que seules environ 30 % des petites et moyennes entreprises (PME : entreprise de moins de 250 collaborateurs) ont recours à des crédits bancaires. Neuf entreprises sur dix qui n'ont pas de crédit bancaire l'expliquent par le fait qu'elles n'en ont pas besoin⁶⁶. Les grandes entreprises disposent en outre d'autres moyens de financement avec le marché des capitaux.

L'économie suisse profite de taux d'intérêt extrêmement avantageux en comparaison internationale. Les investisseurs internationaux qui souhaitent effectuer des placements dans un environnement stable mettent des moyens considérables à la disposition des banques suisses. Celles-ci tentent notamment de les transférer vers le marché du crédit, ce qui, compte tenu de l'afflux important de fonds et de la vive concurrence entre les établissements, génère des conditions de taux avantageuses pour l'économie. Même pendant la crise financière, il n'a été relevé aucune réduction notable de l'approvisionnement en crédit en Suisse⁶⁷. Les crédits bancaires, en particulier des PME, se répartissent sur tous les groupes de banques⁶⁸.

10.5 Impondérables liés à l'étude

Le modèle de l'IIF tout comme ceux du MAG et du LEI sont soumis à de nombreuses incertitudes et hypothèses. Outre l'estimation de l'évolution conjoncturelle et du coût du crédit et du capital, il est difficile d'isoler et de représenter clairement les mécanismes de transmission assujettis, c.-à-d. l'incidence des réformes de réglementation sur le PIB et sur l'emploi. De plus, les deux concepts reposent sur une observation statique des banques. Ils ne tiennent en d'autres termes pas compte des changements de comportement des établissements – par exemple sous forme d'innovations sur les produits, d'adaptations des portefeuilles et des stratégies, et de gains d'efficacité – ni de ceux des sujets économiques, qui réduisent leurs besoins en crédits bancaires (par exemple en optant pour le financement propre ou d'autres financements). Qui plus est, le niveau historiquement bas des taux permet aux banques de réaliser des opérations d'intérêt à un taux moyen plus avantageux qu'auparavant. L'évolution actuelle des marchés financiers montre que les hypothèses relatives à la fréquence et à l'ampleur des crises ne doivent pas s'inspirer du passé. Car avec la fragilité croissante,

⁶⁵ BNS, Compte financier de la Suisse en 2008, propres calculs.

⁶⁶ M.I.S. Trend (2010). Enquête sur le financement des PME en Suisse Vague II / avril 2010, réalisée pour le SECO.

⁶⁷ M.I.S. Trend (2010). Enquête sur le financement des PME en Suisse Vague II / avril 2010, réalisée pour le SECO.

⁶⁸ Selon M.I.S. Trend : banque cantonales (34 %), grandes banques (29 %), banques Raiffeisen (24 %).

les éléments de nature à renforcer la stabilité gagnent nettement en importance. En outre, le marché élabore en général relativement vite ses propres critères, par exemple concernant l'attente de capital des banques, qui peuvent être beaucoup plus stricts que les exigences réglementaires.

10.6 Résultat

La mise en œuvre de Bâle III a pour objectif de favoriser une croissance économique constante, c'est-à-dire de réduire les risques pour l'ensemble de l'économie par une stabilité accrue et une réduction de la volatilité du secteur financier. Comme l'a montré la crise financière, il faut pour cela améliorer la capacité des banques à supporter des pertes et se prémunir contre les crises de liquidité en se dotant d'un volant de fonds propres suffisant. Dans l'ensemble, le train de mesures de Bâle III devrait mettre un frein à l'expansion excessive du crédit et des risques en période de prospérité économique par la constitution d'un levier par les banques, afin de réduire l'effet procyclique d'un désendettement inévitable, c.-à-d. d'une diminution forcée des risques, en temps de crise. Cela permettrait ainsi d'éviter l'effet préjudiciable d'une contraction sur l'économie réelle, par exemple en raison d'un tarissement du crédit. Aucune corrélation fixe n'est en outre prouvée pour les banques entre l'endettement et la rentabilité. De surcroît, les conditions d'emploi et de revenu des collaborateurs, les bénéfices des investisseurs et les recettes fiscales profiteront à long terme de la stabilisation et du raffermissement du secteur financier. D'après les modèles, les ajustements de l'offre de crédit auxquels devraient procéder les banques à la suite du relèvement des exigences de fonds propres, ainsi que leurs effets sur l'économie devraient être modérés compte tenu de la durée des délais transitoires prévus. En Suisse, les coûts devraient être particulièrement faibles par rapport à la perspective d'une plus grande stabilité du marché financier. La grande majorité des petites et moyennes banques ne pâtiront pas des nouvelles exigences de fonds propres dans la mesure où elles disposent déjà d'une dotation solide dans ce domaine. On ne peut donc pas supposer que ces exigences induiront une raréfaction du crédit. En outre, le marché suisse du crédit se caractérise par une part de 11 % seulement de crédits non garantis par des hypothèques par rapport à l'ensemble du volume des crédits, cette proportion n'étant que de 6 % pour les crédits aux PME⁶⁹. Les nombreux risques économiques liés à l'incertitude relative à la conjoncture nationale et internationale, à la crise de la dette et à l'évolution des monnaies montrent qu'un effondrement rapide des cours, suivi de pertes pour les acteurs du marché financier ne sont pas à exclure. Le relèvement des exigences de fonds propres et le renforcement de la stabilité des banques sont donc indispensables pour la croissance économique.

10.7 Particularités de la réglementation spéciale TBTF pour les grandes banques

Dans le sillage des exigences de réglementation TBTF, les deux grandes banques seront soumises à un resserrement des exigences nationales de liquidité et de fonds propres supérieur à ce que prévoit le dispositif de Bâle III. Concernant la réglementation TBTF et ses répercussions sur l'économie, nous renvoyons au message du 20 avril 2011, ainsi qu'à l'Analyse d'impact de la réglementation du 31 mars 2011.

⁶⁹ Source : BNS, fin 10/2010. Publié dans : Analyse d'impact de la réglementation relative à la modification de la loi sur les banques (too big to fail), du 31 mars 2011, tableau 3, p. 27.

11 Autres modifications de l'OFR et dispositions d'exécution

Ci-après, d'autres modifications de l'OFR et les dispositions d'exécution s'y rattachant sont commentées.

11.1 Modifications de l'OFR

11.1.1 Etat des fonds propres (art. 13 OFR)

L'expérience de ces dernières années montre que la FINMA doit pouvoir disposer de données aussi récentes que possibles pour surveiller la dotation en fonds propres des établissements et y donner suite. A cet égard, le délai de transmission général de deux mois après le jour de référence en vigueur jusqu'ici s'est avéré trop long et peu pratique. Concrètement, la FINMA doit pour l'instant utiliser les chiffres consolidés au 31 décembre de l'année précédente jusqu'à début septembre (reporting semestriel avec délai de transmission de deux mois). Au niveau de la maison mère, elle ne reçoit par exemple les données au 30 septembre que début décembre, ce qui ne laisse que très peu de marge de manœuvre pour une éventuelle intervention avant la clôture annuelle.

L'art. 13 OFR doit donc être modifié en ce sens que les annonces trimestrielles au niveau de la maison mère et semestrielles au niveau du groupe doivent désormais être transmises à la Banque nationale suisse dans les six semaines (au lieu de deux mois actuellement). Pour tous les jours de référence, les établissements peuvent par ailleurs transmettre des données corrigées dans les trois mois suivant l'expiration du délai de transmission. Les éventuelles corrections intervenant après la date de publication peuvent ainsi être prises en compte a posteriori. Pour un autre relevé de la FINMA (reporting prudentiel), un délai d'annonce comparable a fait ses preuves ces dernières années. Avec la possibilité d'une correction a posteriori, la FINMA accède aussi à une demande minoritaire des groupes de travail nationaux concernant le maintien du délai de transmission de deux mois pour l'annonce semestrielle sur une base consolidée.

Ces modifications permettront à la FINMA de suivre de près l'évolution des risques et des fonds propres tant des établissements individuels que de l'ensemble de la place bancaire.

11.1.2 Application simplifiée (art. 15 OFR)

L'alinéa 2 de l'article 15 a été précisé en ce sens que l'admissibilité documentée d'une simplification doit aussi avoir un caractère prospectif. L'admissibilité ne doit en d'autres termes plus seulement exister au moment de la documentation, elle doit désormais être assurée en permanence au moyen de mesures appropriées (et donc d'un processus permettant d'identifier une illicéité qui apparaîtrait au fil du temps).

11.1.3 Calcul parallèle en cas d'application de la méthode des modèles (art. 33c)

Avec l'introduction par Bâle II des approches des modèles pour la couverture des risques de crédit (par le biais de l'approche IRB fondée sur les notations internes) ou des risques opérationnels (par le biais d'une approche spécifique à chaque établissement : AMA), le Comité de Bâle a défini une limite inférieure pour les exigences de fonds propres par rapport à celles fixées sous Bâle I, appelée « plancher Bâle I ». L'art. 124 de l'OFR en vigueur contient les dispositions qui ont défini les seuils minimaux de 95 %, 90 % et 80 % des exigences des fonds propres prévues par Bâle I pour les années de 2007 à 2009. Il prévoit en outre à l'alinéa 5 que la FINMA peut définir des seuils minimaux correspondants pour les banques qui appliquent pour la première fois l'IRB ou une approche spécifique à l'établissement.

Bâle I représente désormais une approche du passé en matière de calcul. Par conséquent, les banques ne sont plus toutes en mesure de calculer les exigences de fonds propres d'après les règles de Bâle I (notamment parce que l'environnement informatique nécessaire n'existe plus ou que le traitement des nouveaux produits par Bâle I n'est pas défini). Un calcul parallèle en fonction des normes de Bâle I n'a donc plus lieu d'être, ce qui justifie la nécessité de réviser l'art. 124 OFR. Toutefois, le Comité de Bâle s'en tient toujours à son principe de base consistant à s'opposer à une réduction trop importante des exigences de fonds propres selon les normes minimales de Bâle, notamment en raison de la crise financière. Il a ainsi confirmé dans un communiqué de presse du 13 juillet 2009 que le régime de plancher de 80 % prévu restait en vigueur pour une période indéterminée après fin 2009.⁷⁰ Cette prescription doit toujours être respectée.

Pour l'appliquer, l'art. 33c du projet d'OFR prévoit un calcul parallèle effectué en vertu des critères de la FINMA. Outre les approches des modèles IRB/AMA déjà mentionnées à l'art. 124 OFR, l'ensemble des approches des modèles peuvent ainsi être prises en compte. La FINMA entend ainsi évaluer la validité des fonds propres nécessaires reposant sur les approches des modèles au moyen d'une comparaison avec une approche standard appropriée. Cette démarche est conforme aux dernières évolutions des normes minimales de Bâle. Ainsi, dans le contexte de la réglementation du risque de marché, Bâle 2.5 prévoit déjà un seuil pour les fonds propres nécessaires calculés sur la base d'un modèle pour le portefeuille de négoce de corrélation.

La FINMA voit une autre application concrète notamment pour les immeubles d'habitation relevant de l'approche de l'IRB pour lesquels son introduction résulte, en vertu des prescriptions de Bâle II, de pondérations-risque toujours plus basses, parfois très inférieures à 15 %, et donc de taux de couverture des fonds propres très inférieurs à ceux de l'approche standard. Ce faible niveau de couverture était déjà connu au moment de l'introduction de Bâle II. Mais dans certains cas, cette différence par rapport à l'approche standard a fortement augmenté ces derniers temps et la FINMA la considère comme toujours plus critique. Selon la FINMA, cet écart important s'explique notamment par le fait que le calibrage du cadre de Bâle II n'est plus adapté, dans la mesure où il a en grande partie été défini sur la base de données datant d'une dizaine d'années et n'a jamais été revu depuis. Conformément au cadre réglementaire international, le calcul des exigences minimales selon l'art. 33 du projet d'OFR repose toujours sur les exigences de fonds propres sur la base de l'approche IRB. Des

⁷⁰ Cf. <http://www.bis.org/press/p090713.htm>

exigences de fonds propres supplémentaires doivent toutefois être définies en cas de besoin sur la base des art. 33c et 34 du projet d'OFB dès lors que les exigences minimales calculées en fonction de l'art. 33, et donc également les montants du volant de fonds propres qui en découlent, ne sont plus adaptés. L'évaluation du caractère suffisant du niveau des fonds propres ne peut plus reposer uniquement sur un calcul parallèle tel que le prévoit l'art. 33c du projet d'OFB. Il convient de faire également intervenir les résultats des analyses de stress.

11.1.4 Reconnaissance des agences de notation (art. 5a nouveau OFB)

Les dispositions relatives à la reconnaissance des agences de notation en vigueur jusqu'ici ont été ajustées en fonction des normes minimales de Bâle III. En outre, cette reconnaissance est désormais régie par les dispositions générales de l'ordonnance et non plus par celles sur les fonds propres nécessaires pour les risques de crédit. Cette modification tient ainsi également compte du fait que les notations externes peuvent aussi être utilisées dans le contexte de fonds propres nécessaires pour les risques de marché.

11.1.5 Modification de la définition du portefeuille de détail (Annexe 4, chiffre 1.1 OFB)

Cette modification corrige une erreur commise lors de la mise en œuvre de Bâle II. Le chiffre 1.1 Annexe 4 de l'OFB en vigueur exclut l'ensemble des garanties couvertes par des gages immobiliers, tandis que le texte de Bâle II dit que seuls les crédits hypothécaires pour des immeubles d'habitation sont exclus (« les crédits hypothécaires [...] sont [exclus] dans la mesure où ils peuvent être traités comme des créances garanties par de l'immobilier résidentiel »). Par conséquent, en vertu du chiffre 1.1, les crédits aux PME couverts par des immeubles commerciaux pour lesquels l'engagement total par rapport à la PME n'excède pas 1,5 million de CHF ne peuvent profiter entièrement de la pondération-risque préférentielle de 75 %. Cela conduit de surcroît à la situation particulière dans laquelle un crédit supérieur à 50 % de la valeur vénale est pondéré à 100 %, tandis qu'un crédit en blanc correspondant ne l'est qu'à 75 %. De plus, dans le cadre de la réglementation internationale, l'ensemble du crédit couvert par des gages d'immeubles commerciaux doit être pondéré à 100 %, ce qui renforce encore la distorsion évoquée.

11.1.6 Pondération-risque pour les objets d'habitation (Annexe 4, chiffre 3.2 OFB)

Il a été établi dans le cadre des travaux de révision qu'une erreur avait été commise dans la pondération-risque pour les objets d'habitation lors de l'application de Bâle II dans l'AS-BRI. Cette pondération a été fixée par erreur à 50 %, au lieu de 75 %. Cette erreur législative est restée longtemps méconnue car la plupart des établissements utilisent l'AS-CH, notamment ceux qui opèrent sur le segment hypothécaire. Elle doit être corrigée à l'occasion du passage à la réglementation internationale.

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

11.2.1 Cm 7

Le Cm 7 en vigueur jusqu'ici interdisait déjà l'utilisation de notations externes émises pour une entreprise faisant partie d'un groupe pour déterminer la pondération-risque de positions sur d'autres entreprises de ce groupe. Une réglementation comparable s'appliquait également pour les groupes financiers, sauf dans le cas de banques surveillées sur base consolidée appartenant audit groupe financier. Dans le cadre de la surveillance concrète, la FINMA a constaté rapidement après l'introduction de Bâle II en 2007 que cette dérogation allait trop loin à l'échelon des établissements individuels, notamment pour les relations de crédit internes à un groupe et à leur couverture par les fonds propres. Dans certains cas dont elle a eu connaissance, la FINMA avait donc déjà corrigé cet aspect. La révision actuelle introduite au Cm 7 généralise cette intervention et garantit donc l'égalité de traitement de tous les établissements.

11.2.2 Notation des agences de crédit à l'exportation

Dans le sillage de la révision de la Circ.-FINMA 08/26 « Agences de notation », la reconnaissance des notations établies par les agences de crédit à l'exportation n'a plus été clairement définie comme faisant l'objet de la circulaire « Agence de notation ». Toutefois, rien n'a changé dans la reconnaissance de telles notations à des fins réglementaires. Les explications sur le sujet ont été intégrées à la Circ.-FINMA 08/19 au moyen des nouveaux Cm 4.1-4.2. En attendant la mise en œuvre des dispositions de Bâle III, la reconnaissance des notations des agences de crédit à l'exportation est régie par le Cm 70 de la nouvelle Circ.-FINMA 12/1 « Agences de notation ».

11.2.3 Simulation de crise dans le contexte IRB et implication de la BNS

Les explications relatives à la simulation de crise dans le contexte IRB (Cm 208-283) ont été adaptées à la pratique existante en vertu de laquelle la BNS n'est impliquée que dans le cas de banques d'importance systémique.

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

Une précision a été introduite au Cm 227 de la Circ.-FINMA 08/20, selon laquelle les titrisations sont aussi des dérivés de crédit. Une note a également été insérée au même endroit, expliquant ce que l'on entendait par perte maximale possible (cf. aussi texte de Bâle II §712(VIII)).

Les banques appliquant l'approche des modèles relative aux risques de marché qui possèdent une autorisation pour la Comprehensive Risk Measure (CRM) doivent effectuer les simulations de crise prescrites par la réglementation pour ce portefeuille (Circ.-FINMA 08/20, Annexe 14, Cm 6 ; cf. Annexe au dispositif révisé pour le risque de marché « Bâle II », décembre 2010). Il s'agit là d'un ajout ultérieur à la circulaire car ces simulations de crise n'étaient pas encore définies au moment de la dernière révision de la circulaire, au quatrième trimestre 2010.

12 Mise en œuvre d'autres prescriptions de Bâle III dans un proche avenir et autres initiatives ayant une incidence sur Bâle III

12.1 Normes de liquidité et ratio d'endettement dans le cadre de Bâle III

La révision actuelle de l'OFR visant à introduire Bâle III se limite à l'ajustement des prescriptions relatives aux fonds propres, qui ne prévoient pas de période d'observation antérieure et peuvent donc en principe entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2013. Par contre, de telles périodes d'observation sont prévues pour les nouvelles prescriptions relatives à la liquidité et au ratio d'endettement maximal (leverage ratio). La mise en œuvre ultérieure de ces prescriptions est prévue pour toutes les banques et tous les négociants en valeurs mobilières en Suisse, groupes et établissements individuels, mais leur application légale doit être précédée de périodes d'observation destinées à éviter les conséquences imprévues.

Les nouvelles normes minimales internationales de liquidité doivent être transposées en droit suisse sous forme d'une nouvelle ordonnance du Conseil fédéral sur les liquidités ainsi que d'une circulaire de la FINMA sur le sujet. Ces mesures viseront à remplacer les dispositions en vigueur de l'ordonnance sur les banques (art. 16 à 20). Les normes minimales quantitatives internationales élaborées par le Comité de Bâle, à savoir le ratio de liquidité à court terme (« Liquidity Coverage Ratio » devant être introduit le 1^{er} janvier 2015) et le ratio de liquidité à long terme (« Net Stable Funding Ratio » devant être introduit le 1^{er} janvier 2018), représentent une mutation structurelle des exigences de liquidité. Une mise en œuvre minutieuse nécessite donc l'étude préalable des répercussions quantitatives des nouvelles normes de liquidité et la convocation d'un groupe de travail national au début de l'année 2012, qui sera chargé d'examiner les projets de ces nouveaux textes réglementaires.

Le ratio d'endettement mis au point dans le cadre de Bâle III est relativement peu complexe. Selon les premières estimations, le calibrage international de 3 % proposé n'induit que peu d'ajustements structurels pour la majorité des banques suisses. En outre, les éventuelles questions de mise en œuvre dans le cadre de la période d'observation devraient pouvoir être éclaircies avant le début de la première période de publication en 2015. La FINMA estime donc qu'aucun groupe de travail national ne sera nécessaire pour la mise en œuvre du ratio d'endettement. Ce ratio doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018, en tant que partie intégrante des exigences minimales.

12.2 Evolution des normes internationales de présentation des comptes

La partie 2 du projet de Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques » a été reprise pratiquement à l'identique de la Circ.-FINMA 08/34 « Fonds propres de base - banques »⁷¹. Le reste n'a pas été notablement modifié. Selon le texte de Bâle III, paragraphe 52, note 10, aucun ajustement n'est prévu pour tenir compte des profits non réalisés comptabilisés au bilan dans le calcul des fonds propres de base durs. Mais le texte de Bâle III mentionne également que le Comité continuera de

⁷¹ Les engagements en relation avec les institutions de prévoyance professionnelle (cf. chiffre 5.2.9.3.3 précédemment) constituent une exception.

réexaminer le traitement approprié des profits non réalisés, en tenant compte de l'évolution du cadre comptable.

Dans les directives sur l'adéquation des fonds propres (DAFP IV), l'art. 32 tel qu'il est proposé ne prévoit théoriquement aucune correction pour les profits non réalisés sur les actifs et passifs évalués à leur juste valeur (à l'exception du cash flow hedge et des profits et pertes résultant d'une modification de la solvabilité propre). Mais l'art. 75 du projet de DAFP IV précise que la Commission européenne demande à l'Autorité bancaire européenne de formuler d'ici au 31 décembre 2013 des propositions sur des traitements de substitution possibles des profits non réalisés en considérant notamment les évolutions intervenues dans les prescriptions internationales en matière de présentation des comptes.

Comme nous l'avons déjà évoqué, la FINMA a repris quasiment à l'identique les prescriptions de la Circ.-FINMA 08/34 « Fonds propres de base – banques » dans le projet de Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques ». Mais elle suivra également de près l'évolution des prescriptions internationales en matière de présentation des comptes, ainsi que les éventuelles évolutions internationales dans le domaine prudentiel, et procèdera le cas échéant aux ajustements nécessaires dans la partie 2 du projet de Circ.-FINMA 13/x « Fonds propres pris en compte – banques ».

13 Glossaire

Additional Tier 1 capital (AT1)	Fonds propres de base supplémentaires
Bâle pur	Dispositions qui reprennent les normes minimales internationales de Bâle sans ajustements nationaux tels que durcissement de certaines prescriptions ou dispositions spéciales
Billets de trésorerie	Titres de dette émis afin de se procurer des fonds à court terme.
BP	Bon de participation
Common Equity Tier 1 capital (CET1)	Fonds propres de base durs
Conduit	Structure de financement / refinancement en relation avec des opérations de titrisation
Contrepartie centrale	Les contreparties centrales sont les chambres de compensation qui interviennent comme cocontractant entre les contreparties de contrats et garantissent l'exécution desdits contrats pendant toute leur durée.
Credit Valuation Adjustments (CVA)	Les CVA (Credit Valuation Adjustments) sont des ajustements de valeur de dérivés effectués en fonction du risque de crédit de la contrepartie. On entend donc par risque CVA le risque de perte potentielle de la valeur de marché dû à de tels ajustements. Les exigences de fonds propres au titre des CVA doivent permettre de garantir la couverture du risque CVA par les fonds propres.
Directives sur l'adéquation des fonds propres (DAFP)	Dispositif de mise en œuvre de l'accord-cadre de Bâle II de l'Union européenne constitué des deux directives 2006/48/CE (établissements de crédit) et 2006/49/CE (adéquation des fonds propres)
Deferred Tax Assets (DTA)	Créances fiscales latentes. Avantages fiscaux cachés générés par des différences de présentation et/ou d'évaluation des positions du bilan entre le bilan commercial et le bilan fiscal, et qui se réduisent généralement au cours des exercices ultérieurs.

Going concern / gone concern	Le principe de continuité de l'exploitation (going concern) désigne la capacité d'une entreprise de poursuivre son activité pendant une période indéterminée. Les instruments financiers qui assurent la pérennité d'une banque grâce à la capacité d'absorber les pertes découlant de l'activité en cours sont qualifiés d'instruments financiers « going concern ». « Gone concern » décrit la situation d'une entreprise dont la capacité de survie n'est plus acquise. Le capital « gone concern » sert à satisfaire autant que possible tous les bailleurs de fonds non subordonnés.
Governors and Heads of Supervision (GHOS)	Organe de direction du Comité de Bâle constitué du groupe des présidents de banques centrales et des dirigeants des instances de surveillance bancaire.
Fonds propres complémentaires	Les fonds propres complémentaires ont pour but d'absorber les pertes en cas de non-poursuite de l'activité (« gone concern »).
Hybrid Tier 1 capital (HT1)	Fonds propres tier 1 hybrides
Fonds propres de base	Les fonds propres de base (CET1 et AT1) se composent d'éléments de capital qui sont entièrement et durablement à la disposition de l'établissement.
Gros risque	Position sur une contrepartie ou un groupe de contreparties liées qui atteint ou dépasse 10 % des fonds propres pris en compte d'un établissement
Mortgage servicing rights (MSR)	Droits de gestion hypothécaire. Il s'agit du droit pour une banque de se charger du traitement d'un crédit contre une commission sans comptabiliser ledit crédit dans ses propres livres.
Publication	Informations accessibles au public devant être publiées par la banque au moins une fois par an concernant la situation de risque et la dotation en fonds propres de l'établissement
Point of non-viability – Clause (PONV)	Le « point of non-viability » décrit une situation de mise en péril ou de menace de la capacité de survie d'un établissement. Bâle III prévoit que tous les instruments financiers qui ne font pas partie du capital-actions doivent comporter une disposition contractuelle en vertu de laquelle ces instruments doivent être amortis ou transformés en capital-actions si, au moment du PONV, l'autorité de surveillance compétente décide qu'une telle mesure ou une injection de capitaux par l'Etat est nécessaire.

Ratio de fonds propres	Rapport entre les fonds propres réglementaires pris en compte et les actifs et positions pondérés des risques. Selon le capital considéré (CET1, fonds propres de base, total des fonds propres), on parle de ratio CET1, de ratio de fonds propres de base ou de ratio de fonds propres global.
RWA	Risk weighted assets / actifs ou positions pondérés des risques ; indicateurs ou bases de calcul du ratio de fonds propres comme CET1, etc.
SPV	Special Purpose Vehicle / entité ad hoc
Sous-jacent	Valeur se trouvant à la base d'une opération à terme ou sur option ou d'un autre dérivé et qui constitue le fondement à partir duquel le contrat est évalué ou exécuté.
Swiss finish	Ajustement au contexte suisse des normes minimales internationales, contient notamment des prescriptions nationales plus strictes concernant les fonds propres et des dispositions spéciales s'écartant des normes internationales.
TBTF	« Too big to fail »
Texte de Bâle II	« Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres – Dispositif révisé/Version compilée » Juin 2006, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Lien Internet : http://www.bis.org/publ/bcbs128fre.pdf
Texte de Bâle III	« Bâle III : dispositif réglementaire mondial visant à renforcer la résilience des établissements et systèmes bancaires » (version révisée de juin 2011), Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Lien Internet : http://www.bis.org/publ/bcbs189_fr.pdf
Tier 2 instruments (T2)	voir Fonds propres complémentaires