

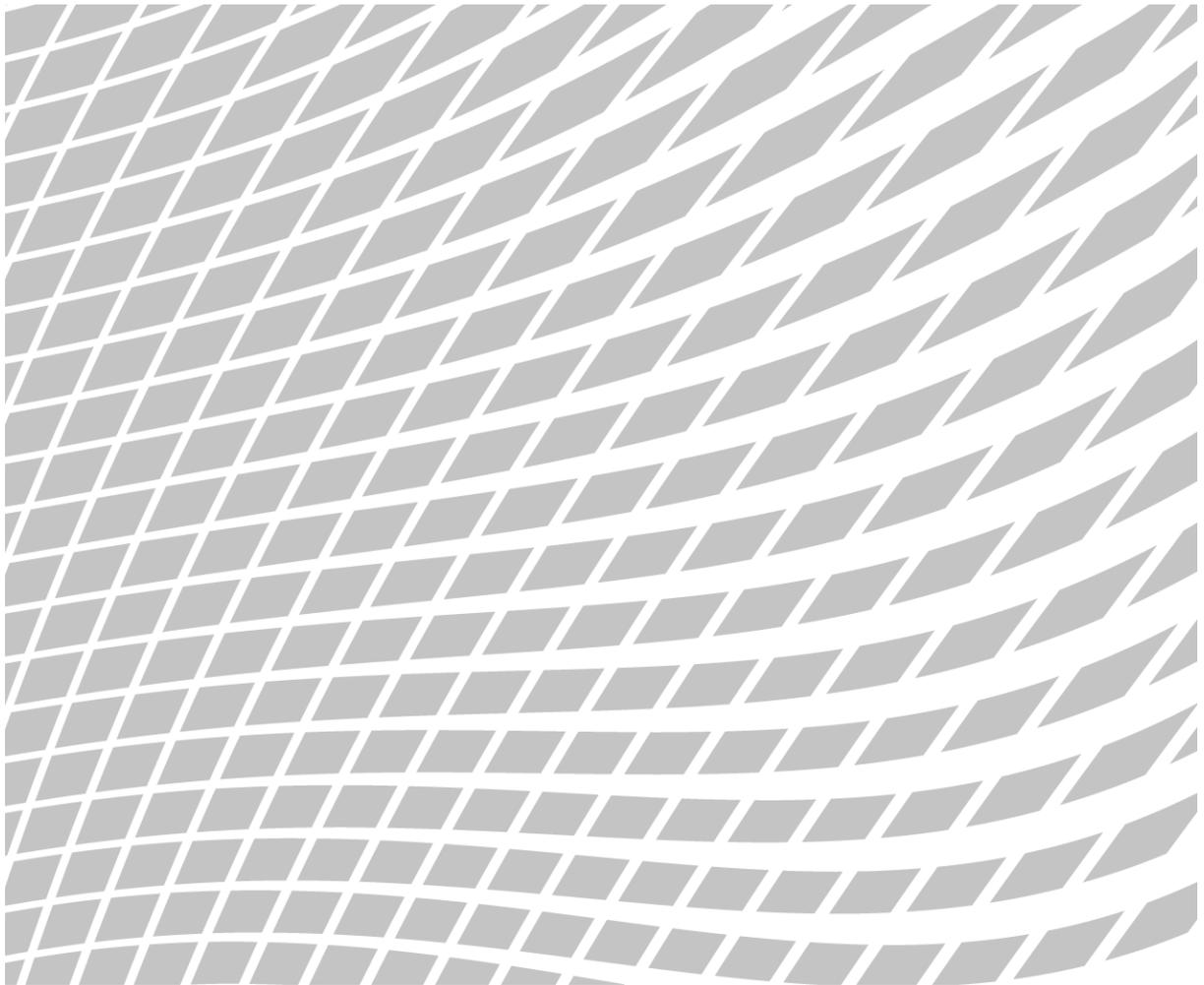
18 juin 2010

---

## Document de discussion

Adaptation des exigences de fonds propres au titre du pilier 2 et introduction d'un leverage ratio

---



## Document de discussion

### concernant l'adaptation des exigences de fonds propres au titre du pilier 2<sup>1</sup> et l'introduction d'un leverage ratio

#### 1 Eléments essentiels

- Afin de renforcer la stabilité et la réputation de la place financière suisse, la FINMA fait usage des possibilités offertes par l'article 34 OFR afin de mettre en œuvre une pratique plus orientée sur les risques en matière de couverture des fonds propres dans le pilier 2.
- L'ancienne pratique de la FINMA, qui exigeait une marge de sécurité forfaitaire de 20% pour tous les établissements (à l'exception des deux grandes banques), doit être remplacée par un nouveau régime global en matière de fonds propres additionnels, qui tienne compte de manière adéquate des différences parfois très importantes entre les établissements assujettis et de la nécessité de constituer en période favorable, de manière anticyclique, un coussin de fonds propres suffisant.
- Le niveau des fonds propres additionnels dans le pilier 2 sera désormais déterminé de manière décroissante et différenciée, en fonction d'une catégorisation des établissements assujettis réalisée au moyen de critères objectifs reflétant leur taille, leur degré de complexité et leur genre d'activités.
- La FINMA remet le présent document de discussion à l'ensemble des établissements assujettis et cercles intéressés par la voie d'une Communication et ouvre ainsi le dialogue avec l'industrie. Il est prévu, au deuxième semestre 2010, d'élaborer une Circulaire concernant les exigences futures au titre du pilier 2, puis de la mettre en audition.
- L'introduction d'autres exigences au titre du pilier 2, en ce qui concerne notamment la qualité des fonds propres et le leverage ratio, doit pour l'instant être reportée afin de pouvoir prendre en considération les résultats de la révision en cours des principes du Comité de Bâle. La FINMA se réserve toutefois, si les circonstances l'exigent, de réglementer ces questions de manière anticipée.

---

<sup>1</sup> Selon l'ordonnance sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et négociants en valeurs mobilières (ordonnance sur les fonds propres, OFR) ; RS 952.03.

## 2 Situation initiale et objet

Dans le cadre de la pratique menée jusqu'ici par la FINMA en matière de surveillance, on attendait de tous les établissements bancaires qu'ils détiennent des fonds propres additionnels au titre du pilier 2 à hauteur de 20% des exigences minimales au titre du pilier 1 de Bâle II. Seules les deux grandes banques se voyaient appliquer un régime plus strict, lequel a été encore renforcé fin 2008, en réaction à la crise financière : les fonds propres additionnels attendus ont été portés à 100% et un leverage ratio minimal a été introduit. Début 2010, un nouveau régime des liquidités a en outre été instauré pour les deux grandes banques.

Selon le rapport intermédiaire de la Commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que représentent les grandes entreprises pour l'économie nationale, publié le 22 avril 2010, le régime de fonds propres susmentionné, appliqué depuis 2008, peut encore être durci dans le cadre des exigences liées au projet « too big to fail » (TBTF). Le présent document de discussion porte quant à lui sur le reste du secteur bancaire (à l'exclusion des grandes banques). Les exigences liées au projet TBTF ne sont donc pas centrales, mais peuvent avoir des incidences supplémentaires pour certains établissements.

En vertu de l'art. 34 OFR<sup>2</sup>, les banques doivent détenir des fonds propres additionnels au titre du pilier 2 afin d'être en mesure de faire face aux risques non pris en compte par les exigences minimales au titre du pilier 1 et de garantir le respect de ces normes également en cas d'événements défavorables. Il s'agit désormais de remplacer la pratique en vigueur, à savoir une marge de sécurité forfaitaire de 20% applicable à toutes les banques (sauf les deux grandes banques), par un régime global des fonds propres permettant de différencier les exigences de fonds propres additionnels au titre du pilier 2 en fonction de facteurs objectifs reflétant la taille, la complexité et le genre d'activités de l'établissement concerné. Selon une évaluation des risques effectuée par la FINMA, les établissements plus grands et complexes devraient détenir davantage de fonds propres additionnels au titre du pilier 2 que ceux de taille et de complexité moindres, du fait qu'ils supportent une part proportionnellement plus importante de risques à couvrir dans le pilier 2.

Outre des exigences différenciées de fonds propres au titre du pilier 2, l'intention est aussi d'introduire pour tous les établissements des exigences quant au leverage ratio, en prenant en compte les prescriptions existant en la matière pour les deux grandes banques ainsi que les projets réglementaires en cours du Comité de Bâle.

---

<sup>2</sup> L'art. 34 OFR introduit dans le droit suisse le principe des «fonds propres additionnels» ancré dans Bâle II.

Le projet d'adaptation des prescriptions en matière de liquidités n'entre pas dans le cadre du présent document de discussion. En Suisse, ces prescriptions telles qu'ancrées dans l'ordonnance sur les banques datent de 1988. En avril 2010, on a introduit de nouvelles normes pour les deux grandes banques. Celles-ci ne s'appliquent toutefois pas pour les autres établissements. Il s'agit de remédier à cette situation rapidement, sachant que les prescriptions en vigueur sont aussi insuffisantes pour les petites et moyennes banques. La FINMA est fortement impliquée dans l'intense travail réglementaire sur les liquidités mené actuellement par le Comité de Bâle et adaptera la réglementation suisse au regard de l'évolution internationale.

### **3 Buts du document de discussion**

Le but principal du présent document de discussion est d'informer tous les établissements concernés sur l'évolution et l'extension prévue de la pratique, ainsi que d'expliquer le cadre et le mode de fonctionnement du nouveau concept de marge de sécurité différenciée au titre du pilier 2. La structure de ce document est la suivante : le chapitre 4 présente le nouveau régime des fonds propres additionnels au titre du pilier 2, le chapitre 5 donne des précisions quant à l'introduction d'un leverage ratio, et le chapitre 6 évoque les prochaines étapes.

## **4 Fonds propres additionnels au titre du pilier 2**

### **4.1 Introduction**

L'organisation du schéma des exigences de fonds propres au titre du pilier 2 répond aux préoccupations suivantes :

#### Cohérence

Le nouveau régime des fonds propres additionnels au titre du pilier 2 doit être aménagé en harmonie avec les règles-cadres existantes et prévisibles. Ainsi, les exigences de fonds propres au titre du pilier 2 devront être proportionnées, cohérentes et complémentaires par rapport à celles imposées au titre du pilier 1. De plus, les exigences de fonds propres additionnels doivent s'adapter dans une certaine mesure à la structure de risque des établissements : les établissements plus grands et complexes présentent en effet des risques proportionnellement plus élevés, qu'il convient de couvrir dans le cadre du pilier 2. Enfin, il convient de prendre en compte les évolutions prévisibles au regard du renforcement en cours des prescriptions internationales en matière de fonds propres (« Bâle III »).

### Stabilité

Les exigences de fonds propres additionnels imposées à un établissement devront rester aussi stables que possible à moyen et long terme. Toutefois, en cas de risques particuliers, des majorations allant au-delà des objectifs de fonds propres devront pouvoir être appliquées à tout moment.

### Prévisibilité et transparence

Les montants de fonds propres additionnels seront fixés à l'aide de critères simples et objectivement vérifiables. Ils seront donc prévisibles et compréhensibles. Par ailleurs, ils garantiront une égalité de traitement entre établissements comparables et une différenciation entre établissements jugés distincts.

### Caractère anticyclique

En période conjoncturelle favorable, les banques devront constituer des réserves de fonds propres confortables, qui pourront être utilisées en période moins favorable pour absorber les pertes sans compromettre l'activité normale. Ainsi, même en cas de difficultés conjoncturelles, les banques pourront continuer à alimenter le marché en crédit et exercer un effet stabilisateur sur le système, plutôt que de contribuer à dégrader encore la situation économique. Cela implique que les exigences de fonds propres additionnels au titre du pilier 2 soient aménagées de façon anticyclique.

## 4.2 Catégorisation des établissements

Le nouveau régime des fonds propres additionnels au titre du pilier 2 entend établir des différenciations sur la base de critères quantitatifs reflétant la taille, le modèle d'affaires et le profil de risque des établissements. Afin de définir un régime simple et compréhensible, applicable à toutes les banques, la FINMA a arrêté les quatre critères objectifs suivants : le total du bilan, les avoirs administrés (selon tableau Q, y compris les prises en compte doubles), les dépôts privilégiés et les fonds propres nécessaires (au titre du pilier 1). Le total du bilan est un indicateur de la taille et en soi des risques et de la complexité d'un établissement ; les dépôts privilégiés sont significatifs des risques possibles des déposants ; le volume des actifs sous gestion est révélateur des risques de réputation ; et les fonds propres nécessaires reflètent la structure et le profil de risque. Ces critères simples se sont révélés être de bons indicateurs pour définir une catégorisation et une surveillance efficaces et axées sur les risques.

Désormais, tous les établissements assujettis seront donc répartis en cinq catégories sur la base de ces critères, la catégorie 1 regroupant les participants au marché les plus importants

et complexes et la catégorie 5 les établissements les plus petits. Le tableau 1 ci-dessous présente la répartition détaillée des établissements dans les différentes catégories en fonction des échelles de valeurs définies pour chacun des critères.

*Tableau 1 : catégorisation des établissements*

	<b>Nombre d'établissements</b>	<b>Critères<sup>3</sup></b> (en milliards de CHF)
Catégorie 1 <sup>4</sup>	2	Total du bilan ≥ 500 Avoirs administrés ≥ 1000 Dépôts privilégiés ≥ 30 Fonds propres nécessaires ≥ 20
Catégorie 2	2	Total du bilan ≥ 100 Avoirs administrés ≥ 500 Dépôts privilégiés ≥ 20 Fonds propres nécessaires ≥ 2
Catégorie 3	env. 25	Total du bilan ≥ 15 Avoirs administrés ≥ 20 Dépôts privilégiés ≥ 0,5 Fonds propres nécessaires ≥ 0,25
Catégorie 4	env. 70	Total du bilan ≥ 1 Avoirs administrés ≥ 2 Dépôts privilégiés ≥ 0,1 Fonds propres nécessaires ≥ 0,05
Catégorie 5	env. 290	Total du bilan < 1 Avoirs administrés < 2 Dépôts privilégiés < 0,1 Fonds propres nécessaires < 0,05

<sup>3</sup> Trois critères au minimum doivent être remplis cumulativement.

<sup>4</sup> La catégorie 1 figure dans ce tableau exclusivement à des fins comparatives.

## 4.3 Définition de fourchettes pour les fonds propres additionnels

### 4.3.1 Principes

#### Caractère anticyclique des exigences de fonds propres additionnels

Le caractère anticyclique des exigences de fonds propres additionnels au titre du pilier 2 nécessite de mettre en place des fourchettes. Les développements ci-après présentent le mode de fonctionnement de ces fourchettes en s'appuyant sur l'exemple des grandes banques, mais ils valent par analogie pour les autres banques.

Fin 2008 a été introduit pour les grandes banques suisses un régime des fonds propres spécifique, dans le cadre duquel les exigences de fonds propres additionnels au titre du pilier 2 se situent dans une fourchette de 50% à 100% au-dessus des exigences minimales au titre du pilier 1 de Bâle II. Cette marge de manœuvre permet aux mesures de déployer leur effet stabilisateur tout en agissant de manière anticyclique. En période favorable, les grandes banques doivent accroître leurs fonds propres jusqu'à atteindre un objectif de 200% (100% au titre du pilier 1, 100% au titre du pilier 2). Il s'agit là d'une marge de sécurité dont elles disposeront en période de crise, et qui pourra être utilisée jusqu'à un niveau plancher de 150%. Si les fonds propres de la banque se situent entre 200% et 150%, le non respect de l'objectif entraîne un renforcement proportionnel de l'activité de surveillance et s'accompagne de mesures visant à faire en sorte que l'objectif soit à nouveau atteint en temps utile. Si la banque franchit à la baisse le niveau plancher de 150%, l'autorité de surveillance prend les mesures requises pour que les fonds propres repassent immédiatement la barre des 150%.

#### Fourchettes

Ce concept, qui privilégie des exigences de fonds propres anticycliques au titre de Bâle II, doit maintenant être appliqué à toutes les banques, étant entendu que le niveau des exigences de fonds propres en période favorable et du seuil d'intervention varie en fonction des cinq catégories de banques, comme indiqué dans le tableau 2 ci-dessous.

#### Période favorable

La notion de « période favorable » n'est pas définie précisément. On considère toutefois être en période favorable lorsqu'un établissement assujetti réalise régulièrement sur plus de deux exercices (y compris au niveau des résultats intermédiaires) des bénéfices qui se situent dans des ordres de grandeur habituels dans le secteur et indépendants du cycle.

#### 4.3.2 Conséquences

##### Non respect des exigences de fonds propres additionnels

Que la période soit « favorable » ou « défavorable », si les exigences de fonds propres ne sont pas respectées, la FINMA intensifie sa surveillance et prend, le cas échéant, des mesures appropriées. La situation est examinée avec la banque lors de réunions axées sur la planification des fonds propres. A cette occasion, la banque doit être en mesure d'indiquer précisément à la FINMA les mesures qu'elle entend prendre pour reconstituer une marge de sécurité adéquate, ainsi que la durée nécessaire à cet effet. En période favorable, le délai qui lui est octroyé sera relativement court. Si nécessaire, la FINMA convient avec la banque des mesures qui s'imposent, lesquelles sont déterminées en fonction de l'ampleur du manque de fonds propres et de l'évaluation de la situation (globale). Il s'agit là au premier chef de mesures graduées visant à limiter les distributions de revenus : par exemple, la réduction des paiements de dividendes, l'abandon ou le redimensionnement des programmes de rachat d'actions, la réduction des versements de bonus. Lever des capitaux nouveaux peut être une alternative à la génération interne de fonds propres.

En cas de dégradation de la situation de l'établissement ou du système en général, si l'objectif de fonds propres n'est plus atteint, la banque dispose d'abord de la flexibilité nécessaire pour absorber les pertes en puisant dans sa marge de sécurité. Le délai qui lui est accordé est aussi plus long qu'en période favorable. Cette flexibilité est nécessaire pour que l'effet anticyclique et donc stabilisateur se déploie comme souhaité, c'est-à-dire pour que les fonds propres accumulés en période favorable servent à compenser les pertes en temps de crise.

##### Franchissement du seuil d'intervention

Si le seuil d'intervention est franchi à la baisse, la FINMA ordonne les mesures requises pour reconstituer immédiatement la marge de sécurité adéquate de fonds propres. Elle peut par exemple interdire les distributions de dividendes, ou imposer une augmentation de capital dans les plus brefs délais.

#### 4.3.3 Fourchettes en fonction des catégories d'établissements

D'un point de vue prudentiel, la FINMA considère qu'il est approprié de définir les exigences de fonds propres additionnels au titre du pilier 2 selon une approche décroissante avec une marge de sécurité élevée pour les participants au marché les plus importants et complexes et, à l'opposé, une marge de sécurité réduite (inchangée par rapport à la pratique existante) pour les établissements les plus petits (catégorie 5). Les fourchettes correspondantes sont présentées dans le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 : exigences de fonds propres par catégories d'établissements<sup>5</sup>

	<b>Exigences de fonds propres en période favorable</b>	<b>Seuil d'intervention</b>
Catégorie 1 <sup>6</sup>	200%	150%
Catégorie 2	170%-180%	130%
Catégorie 3	150%-160%	125%
Catégorie 4	140%	120%
Catégorie 5	120%	120%

Les exigences de fonds propres en période favorable, ainsi que les seuils d'intervention, se calculent en additionnant les exigences minimales au titre du pilier 1 et une majoration au titre du pilier 2 qui varie selon la catégorie de l'établissement assujetti. Les exigences de fonds propres en période favorable de 170% à 180% en catégorie 2 et de 150% à 160% en catégorie 3 permettent une certaine flexibilité pour tenir compte de l'hétérogénéité des établissements classés dans ces catégories.

Les exigences de fonds propres s'appliquent tant sur base consolidée pour les groupes financiers que sur base individuelle, en principe, pour les maisons mères des groupes ou sous-groupes soumis à la surveillance de la FINMA.

#### 4.4 Renforcement individuel des exigences de fonds propres additionnels

Un renforcement individuel des exigences de fonds propres en période favorable ainsi qu'un relèvement des seuils d'intervention sont possibles lorsque le profil de risque d'un établissement s'écarte fortement d'une exposition aux risques considérée comme normale dans sa catégorie, c'est-à-dire lorsque les objectifs de fonds propres fixés de manière générale ou forfaitaire ne couvrent manifestement pas les risques accrus encourus et sont jugés inadéquats par la FINMA. Le renforcement des fonds propres additionnels spécifique à un établissement revêt en règle générale un caractère limité dans le temps. Cette possibilité de procé-

---

<sup>5</sup> S'agissant des catégories 1 et 2, ces exigences s'appliquent sous réserve des conclusions du projet « too big to fail » en cours.

<sup>6</sup> La catégorie 1 figure dans ce tableau exclusivement à des fins comparatives.

der à des corrections assure dans toutes les catégories la flexibilité nécessaire pour permettre à la FINMA de déterminer le niveau approprié des objectifs de fonds propres.

Parmi les autres critères quantitatifs et stratégiques pouvant justifier un renforcement individuel des exigences de fonds propres additionnels, on peut citer notamment :

- les risques de concentration dans leurs diverses dimensions (domaine d'activité de la banque concernée, contreparties, prêts à un secteur économique spécifique, région, monnaie, etc.) ;
- la complexité et l'opacité de la structure d'un groupe bancaire ;
- la gestion des risques (politique en matière de risques, qualité des instruments, simulations de crise, couverture des risques de taux, etc.) ;
- les risques liés au refinancement et à la liquidité.

#### 4.5 Conséquences pour les établissements assujettis

A titre liminaire, il convient de souligner qu'à l'exception de très grands établissements, le système bancaire suisse est dans l'ensemble suffisamment capitalisé, ce qui s'est particulièrement confirmé lors de la récente crise financière. Le concept élaboré ne vise donc pas à relever le niveau global des fonds propres dans la partie concernée du système financier, mais à maintenir le niveau existant.

Selon des évaluations récentes, la grande majorité des établissements dispose d'ores et déjà d'une dotation en fonds propres conforme aux attentes exprimées dans le présent document de discussion. Entre dix et vingt établissements (appartenant principalement aux catégories 3 et 4) devraient améliorer leur dotation en fonds propres dans des délais restant à convenir pour satisfaire aux nouvelles prescriptions<sup>7</sup>.

## 5 Introduction d'un leverage ratio

Comme cela a été le cas fin 2008 pour les deux grandes banques, il s'agit désormais d'introduire pour tous les autres établissements, en complément aux exigences de fonds propres basées sur les risques, des exigences minimales en ce qui concerne le leverage ratio. Cet indicateur supplémentaire nominal, indépendant des risques, vise à limiter claire-

---

<sup>7</sup> A cet égard, il est probable que des délais transitoires soient accordés jusqu'à fin 2013.

ment la partie du bilan financée par des fonds de tiers, en fixant des valeurs minimales pour le rapport entre les propres de base et la somme du bilan. En période favorable, les objectifs attendus devront se situer au-dessus de ces minima, afin de conférer un effet anticyclique à cette mesure.

Un leverage ratio uniforme et fixé selon des critères différenciés constitue une soupape de sécurité supplémentaire en matière de fonds propres, susceptible de corriger des erreurs possibles dans la détermination des suppléments de fonds propres exigés.

Pour l'heure, l'introduction du leverage ratio fait l'objet d'intenses travaux au sein du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. La FINMA est impliquée dans ce processus réglementaire et adaptera la réglementation suisse en fonction de l'évolution internationale. Si, de manière inattendue, l'entrée en vigueur de la réglementation au niveau international devait être reportée, la FINMA proposera d'introduire sans attendre une réglementation appropriée en matière de leverage ratio pour les banques en Suisse, dans le cadre d'une révision de l'OFR.

## **6 Prochaines étapes**

Comme indiqué ci-dessus (cf. chapitre 3), le but principal du présent document de discussion est d'informer en temps utile les banques concernées sur l'évolution de la pratique de la FINMA en matière de fonds propres additionnels (art. 34 OFR), ainsi que sur les prochaines étapes du processus telles qu'elles sont prévues. Cette démarche informative se justifie au regard de l'importance des exigences de fonds propres au titre du pilier 2, tant pour les établissements assujettis que pour le système bancaire suisse (stabilité).

En ce qui concerne la suite du processus, il est prévu, pour le second semestre 2010, de mettre en consultation un projet de circulaire relatif aux futures exigences de fonds propres au titre du pilier 2 et de mener une audition publique. L'entrée en vigueur de la circulaire est prévue pour le premier semestre 2011. Cette circulaire visera principalement à transposer en principes d'application générale la pratique actuelle, qui repose sur des suppléments de fonds propres forfaitaires et sur un certain nombre de décisions au cas par cas. L'objectif sera (a) d'améliorer la prévisibilité et la sécurité juridique pour les établissements concernés, (b) d'assurer une application uniforme et équitable et (c) d'éviter les distorsions de concurrence. L'élaboration de la circulaire se fera à la lumière des enseignements déjà tirés ou certains de la révision des prescriptions du Comité de Bâle, étant entendu que ces (futures) prescriptions constituent des normes minimales dont les modalités d'application sont largement laissées à l'appréciation des autorités nationales.

Cette circulaire aura pour objet d'adapter les exigences de fonds propres au titre du pilier 2, en apportant en particulier des précisions sur les points suivants :

- définition des objectifs de fonds propres en période favorable et des seuils d'intervention, ainsi que des mesures à prendre lorsque ces limites ne sont pas respectées ou franchies à la baisse ; définition des critères déterminants pour le renforcement individuel des exigences de fonds propres ;
- modalités formelles des décisions de l'autorité de surveillance concernant les suppléments de fonds propres ;
- rôle des sociétés d'audit dans le domaine des exigences de fonds propres au titre du pilier 2.

Cette circulaire précisera en outre les attentes de l'autorité de surveillance concernant les processus internes de gestion des risques et de planification des fonds propres au titre du pilier 2.

Il est prévu de mener, au sujet du présent document de discussion, des entretiens avec les établissements assujettis et autres milieux intéressés. Les résultats de ces entretiens pourront être pris en compte en tant que prises de position informelles dans la suite des travaux.