

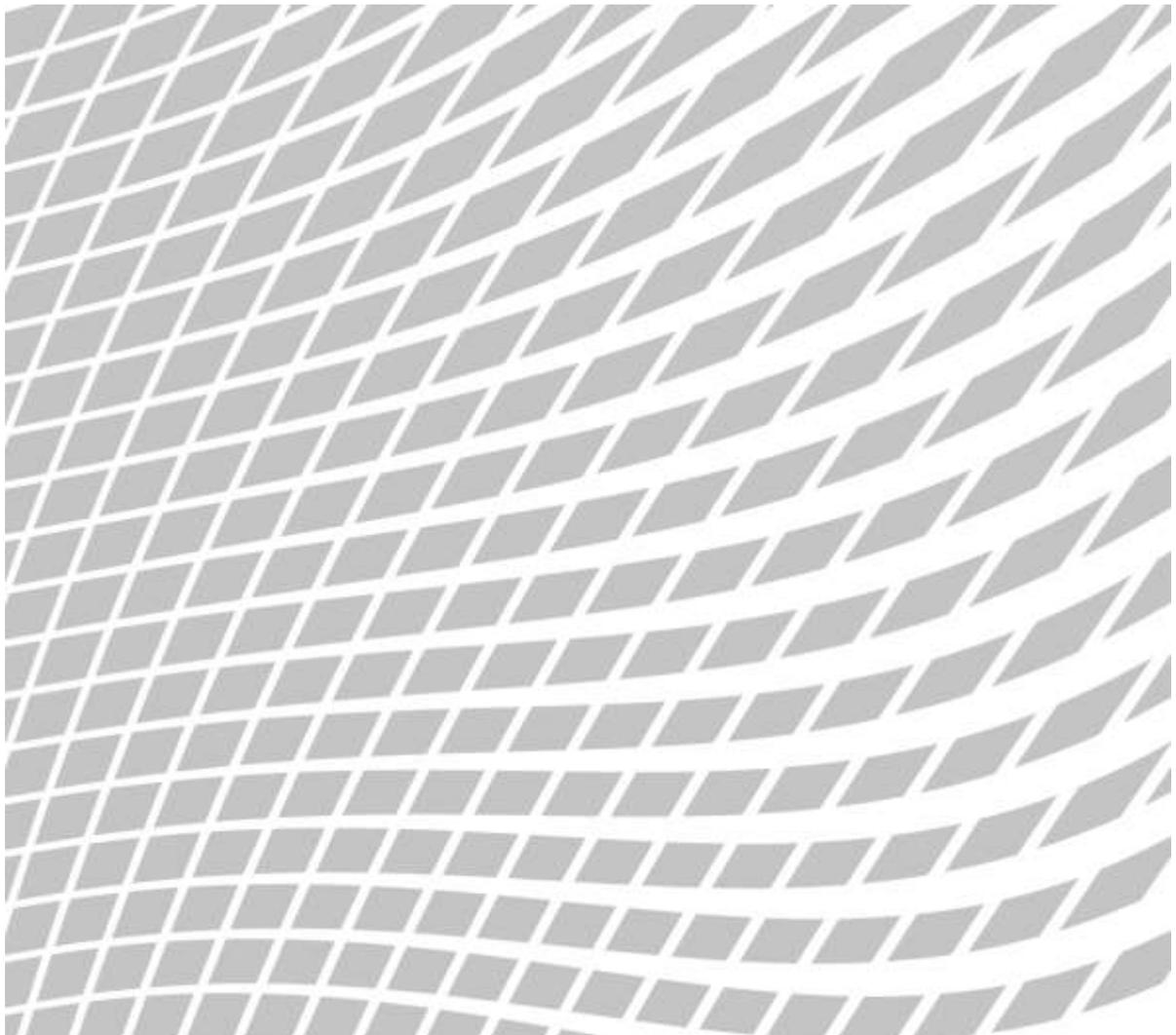
7 décembre 2016

---

## **Circulaire FINMA 2016/1 « Publication – banques »**

Rapport sur les résultats de l'audition relative à la révision partielle de la Circ.-FINMA 16/1 « Publication – banques » qui a eu lieu du 26 septembre au 7 novembre 2016

---



# Table des matières

<b>Eléments essentiels .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Prises de position reçues .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Résultats de l'audit et évaluation par la FINMA.....</b>	<b>4</b>
3.1 Redondances affectant les banques d'importance systémique (annexes 4 et 5).....	5
3.2 Présentation dans les tableaux 1 et 2 de l'annexe 5 des anciennes exigences TBTF par les banques nationales d'importance systémique .....	6
3.3 Publication trimestrielle émanant des filiales étrangères des grandes banques (Cm 42 et annexe 4, remarque 3) .....	7
3.4 Lignes redondantes dans le tableau 2 de l'annexe 2.....	7
3.5 Fonds propres de base et fonds propres Tier 2 - annexe 5.....	8
3.6 Publication minimale selon les chiffres marginaux 13 et 21 .....	9
3.7 Adaptations permises des tableaux 4 et 5 .....	10
<b>4. Suite de la procédure .....</b>	<b>10</b>

## Eléments essentiels

1. La FINMA a mis en œuvre du 26 septembre au 7 novembre 2016 une audition publique portant sur le projet de modification de la circulaire FINMA 2016/1 « Publication – banques ». La révision avait essentiellement pour but d'adapter les exigences de publication afférentes aux banques d'importance systémique, suite à la révision des prescriptions de fonds propres *too big to fail* (TBTF), entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Par ailleurs, la révision partielle a été mise à profit pour effectuer des adaptations et précisions mineures, requises par les constats tirés de la pratique.
2. Conformément aux attentes, l'audition n'a pas mis en cause le fondement de la révision. Deux aspects ont fait l'objet de critiques matérielles :
  - La publication génère des redondances chez les banques d'importance systémique lorsque les chiffres-clés significatifs requis par la publication minimale selon l'annexe 4 doivent être publiés en sus des chiffres-clés correspondants issus du régime TBTF, prévus dans l'annexe 5.
  - En ce qui concerne les banques nationales d'importance systémique soumises en l'état aux anciennes exigences TBTF sur la base de décisions de la FINMA, il s'avère qu'une publication fondée sur les nouvelles obligations TBTF en la matière, couvrant les besoins dits *going concern*, n'est sur le fond pas pertinente et pas compréhensible. Il s'ensuit qu'une publication selon l'annexe 5 devrait être reportée tant que les exigences *gone concern* n'ont pas été définies pour les banques précitées.

Les redondances mineures encourues par les banques d'importance systémique résultent directement du régime TBTF qui prend la forme d'un dispositif parallèle venant s'ajouter aux règles de publication incombant à toutes les banques. Les anciennes exigences TBTF peuvent être présentées de manière suffisamment compréhensible par les banques nationales d'importance systémique dans les nouveaux tableaux de publication figurant dans l'annexe 5.
3. Les autres points relevés dans les prises de position ont pu être pris largement en considération, à l'instar de la publication minimale, de la clarification de certaines notions et des précisions de détail utiles ayant trait aux tableaux de publication des annexes 4 et 5.

## 1. Introduction

La FINMA a mené du 26 septembre au 7 novembre 2016 une audition publique relative à son projet de révision partielle de la circulaire FINMA 2016/1 « Publication – banques ». L'information concernant l'audition a été publiée sur le site Internet de la FINMA, à l'adresse de toutes les parties intéressées.

L'objet de la révision portait essentiellement sur l'adaptation des obligations de publication relatives aux banques d'importance systémique, ajustement nécessité par la modification des prescriptions de fonds propres *too big to fail* (TBTF) qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Par ailleurs, la révision partielle a été mise à profit pour procéder à des adaptations et précisions mineures, requises par les constats tirés de la pratique.

Le présent rapport expose, sous une forme générale et résumée, les avis émis par les participants à l'audition relative au projet de révision de la circulaire.<sup>1</sup>

## 2. Prises de position reçues

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

- Association suisse des banquiers (Swissbanking ; ASB)
- EXPERTsuisse
- Raiffeisen Suisse

### 1. Résultats de l'audition et évaluation par la FINMA

Les résultats de l'audition et leur appréciation par la FINMA sont présentés ci-après de façon thématique. Les renvois aux chiffres marginaux portent, en l'absence de toute précision, sur la version finale de la Circ.-FINMA 16/1. Tout renvoi éventuel à la version de la circulaire mise en audition fait l'objet d'une mention ad hoc.

---

<sup>1</sup> Pour ce qui est des exigences de publication en matière de gouvernance d'entreprise figurant en annexe 7 : voir le rapport d'audition du 22 septembre 2016 relatif à la circulaire FINMA 2017/1 « Gouvernance d'entreprise – banques », paragraphe 2.1.10 ([www.finma.ch](http://www.finma.ch) > documentation > auditions > auditions-achevées > 2016 > circulaires en matière de gouvernance d'entreprise – banques).

### 3.1 Redondances affectant les banques d'importance systémique (annexes 4 et 5)

#### *Prises de position*

Il a été avancé que, pour les banques d'importance systémique, les publications selon les annexes 4 et 5 contiennent des informations très similaires, à fournir différemment dans deux tableaux. Cela générerait des redondances et pourrait conduire à des appréciations erronées. Il a été proposé par conséquent que les banques d'importance systémique soient exonérées de la publication des données figurant aux lignes 1 à 14 de l'annexe 4.

Pour les banques d'importance systémique, le délai relatif à la publication de l'annexe 5 devrait être porté conformément à l'usage général de deux à quatre mois, s'agissant du dernier trimestre (c'est-à-dire du trimestre clôturé par l'établissement du bouclage annuel).

Enfin, les notions « établissement individuel » et « filiales bancaires importantes et sises en Suisse », mentionnées au Cm 49 de la version soumise à l'audition, s'avèreraient difficilement compréhensibles; une formulation nouvelle a été proposée.

#### *Appréciation*

Les redondances évoquées affectant les banques d'importance systémique sont la conséquence incontournable de l'existence de deux régimes parallèles, à savoir celui s'appliquant à toutes les banques et celui destiné uniquement aux banques systémiques. Certaines informations telles que les positions pondérées par le risque ou les fonds propres CET1 sont certes communes aux deux régimes. Ce n'est toutefois pas le cas si l'on se réfère au ratio de levier selon Bâle III et à celui selon les règles applicables aux banques systémiques. La FINMA considère qu'il y a gain de transparence lorsque les chiffres-clés fondamentaux (dénommés *key metrics*) des régimes respectifs sont publiés séparément dans des tableaux conçus à cet effet. C'est à cette condition qu'une comparaison avec toutes les autres banques, d'une part, et avec toutes les banques d'importance systémique, d'autre part, est possible de manière efficiente et transparente. La charge qui en résulte apparaît raisonnable en regard de la plus-value obtenue. Vu que l'annexe 8 à l'ordonnance sur les fonds propres (OFR ; RS 952.03) ne s'applique pas aux banques systémiques, il s'ensuit que ces établissements sont toutefois libérés de la publication du contenu des lignes 10 à 12 du tableau selon l'annexe 4 ainsi que des lignes 68a à 68f du tableau 2 de l'annexe 2.

Un délai de publication de deux mois en lieu et place de quatre mois au sujet des informations portant sur le dernier trimestre, au niveau de l'annexe 5, s'avère peu cohérent. Il est également indiqué d'améliorer la clarté de l'information en utilisant la formulation que propose la prise de position.

#### *Conclusion*

La publication parallèle selon les annexes 4 et 5 est maintenue à l'usage des banques d'importance systémique.

L'incohérence concernant les délais de publication est éliminée et la reprise de la nouvelle formulation proposée à l'usage du Cm 49 facilite la compréhension.

### 3.2 Présentation dans les tableaux 1 et 2 de l'annexe 5 des anciennes exigences TBTF par les banques nationales d'importance systémique

#### *Prises de position*

Selon la remarque 2 relative à l'annexe 5 (voir p. 102 de la version soumise à audition), la partie du tableau dédiée aux aspects *gone concern* n'est pas pertinente pour les banques nationales d'importance systémique vu que leurs exigences de type *gone concern* n'ont pas encore été définies. Par contre, les nouvelles exigences *going concern* accrues (cf. révision de l'OFR du 1<sup>er</sup> juillet 2016), conformément aux exigences formulées par la FINMA à l'égard de chaque établissement, doivent être publiées par les concernés. Cette obligation ne serait pas correcte et il y a lieu de l'amender. Les anciennes exigences ayant trait à l'ensemble des fonds propres (cf. exigences TBTF antérieures au 1<sup>er</sup> juillet 2016) ne devraient pas être considérées automatiquement comme reflétant les exigences *going concern* sous l'empire du nouveau régime. Il serait plus indiqué de considérer le surplus requis en sus des nouvelles exigences *going concern* comme une composante *gone concern*, et ce jusqu'à ce que le régime dit TLAC soit déterminé intégralement à l'adresse des banques nationales d'importance systémique.

En conséquence, il faudrait renoncer à présenter ces exigences héritées de l'ancien régime TBTF dans les nouveaux tableaux de publication de l'annexe 5, étant donné qu'une telle présentation serait immanquablement incorrecte et peu compréhensible. A titre alternatif, les banques concernées devraient publier le texte ci-après : « Dans l'attente de la détermination définitive du régime TLAC pour les banques nationales d'importance systémique, une exigence parallèle, reprise de l'ancien régime TBTF, portant sur un ratio de fonds propres globaux de xx %, doit être satisfaite conformément aux exigences FINMA. Cette exigence était remplie à la date du xx.xx.xxxx, le ratio de fonds propres globaux s'élevant à xx.x % ».

#### *Appréciation*

La FINMA a établi, sur la base de l'art. 131b OFR, que les anciennes exigences TBTF demeurent applicables aux banques nationales d'importance systémique tant que les besoins *gone concern* n'ont pas été définis. Ces exigences peuvent, dans le cadre du nouveau régime TBTF, être assimilées à une charge accrue de type *going concern*. Le fait que les anciennes exigences TBTF de ces banques soient couvertes quasi exclusivement par des instruments de fonds propres de type *going concern* plaide également pour cette approche. Il s'avère aussi que les fonds propres supplémentaires exigés par la FINMA en vertu de l'art. 131b OFR, vu l'impact systémique, doivent être alloués aux exigences *going concern*. Toutefois, les charges héritées de l'ancienne composante progressive peuvent être reflétées comme besoins de type *gone concern* jusqu'à ce que le régime TLAC ait été défini intégralement pour les banques nationales d'importance systémique. La présentation des anciennes exigences TBTF dans le cadre des nouveaux tableaux de l'annexe 5 peut être opérée de manière suffisamment compréhensible et pertinente. Il est néanmoins tenu compte de la prise de position dans le sens que les données sont certes rapportées dans les éléments du tableau ayant trait aux exigences *going concern*, avec la

précision toutefois que les anciennes charges au titre de la composante progressive doivent être mentionnées en sus dans une note de bas de page.

#### *Conclusion*

La présentation des anciennes exigences TBTF dans les tableaux 1 et 2 de l'annexe 5 est maintenue sur le fond s'agissant des banques nationales d'importance systémique. Les besoins au titre de la composante progressive préexistante, complétant les exigences *going concern*, doivent faire l'objet d'une note faisant état de leur caractère *gone concern*.

### 3.3 Publication trimestrielle émanant des filiales étrangères des grandes banques (Cm 42 et annexe 4, remarque 3)

#### *Prises de position*

Les banques ne devraient pas être soumises à une publication trimestrielle lorsque, par exemple, les prescriptions locales ne requièrent qu'une publication semestrielle. La remarque 3 de l'annexe 4 devrait être adaptée ainsi : « *Les grandes banques soumises à la publication trimestrielle selon le Cm 42 procèdent comme suit : les filiales bancaires étrangères peuvent utiliser les valeurs publiées conformément aux prescriptions locales [...]* ».

#### *Appréciation*

La proposition tendant à ce que certains chiffres-clés afférents aux filiales étrangères ne devraient pas être publiés plus fréquemment que ce qui est requis localement est en soi compréhensible. L'exigence de la publication trimestrielle des chiffres-clés fondamentaux (*key metrics*) relatifs aux filiales bancaires étrangères (et indigènes) importantes n'est en soi pas nouvelle. La FINMA considère que, sous l'angle de la transparence, il s'avère toujours important et pertinent que les quelques *key metrics* figurant à l'annexe 4 continuent d'être publiés tous les trimestres en ce qui concerne les filiales bancaires étrangères importantes.

#### *Conclusion*

La publication trimestrielle des *key metrics* des filiales bancaires étrangères importantes n'est pas adaptée.

### 3.4 Lignes redondantes dans le tableau 2 de l'annexe 2

#### *Prises de position*

Les lignes 68a à 68f du tableau 2 n'existent pas dans le standard de Bâle. Compte tenu des nouvelles annexes 4 et 5, ces lignes ne seraient plus nécessaires vu leur caractère redondant et elles devraient être éliminées. Dans l'hypothèse où l'information y relative devait être conservée, ceci devrait se faire grâce à l'introduction des lignes 69 à 71 du tableau 2, actuellement absentes du formulaire de la FINMA.

### Appréciation

Les banques non systémiques, soumises à la publication complète ou partielle, et non réputées être des grandes banques au sens du Cm 42, ne sont pas tenues de publier les données figurant à l'annexe 4, conformément au texte soumis à audition. L'annexe 8 de l'OFR ne s'applique pas aux banques d'importance systémique, ce qui a pour conséquence qu'une publication des lignes 68a à 68f n'est pas possible dans ce cas d'espèce ; la circulaire est adaptée en ce sens. Les *key metrics* des annexes 4 et 5 fournissent, il est vrai, un aperçu des chiffres-clés considérés comme essentiels qui sont tirés de plusieurs autres tableaux. Un tableau des *key metrics* est également prévu par le Comité de Bâle pour les publications ultérieures, avec de petites redondances correspondantes. La mise en place du futur tableau dédié au *key metrics* selon le standard Bâle III aura pour conséquence que le tableau de l'annexe 4 sera également requis des banques sous publication complète ou partielle. Certaines redondances entre les tableaux exposant les *key metrics* (annexes 4 et 5) et les tableaux plus détaillés, à l'instar des lignes 68a à 68f du tableau 2, ne pourront pas être évitées à l'avenir.

Il n'apparaît pas pertinent de prendre en compte la proposition, figurant dans une prise de position, selon laquelle le tableau 2 devrait intégrer les lignes 69 à 71, prévues à titres optionnel par le standard de Bâle, en lieu et place des lignes 68a à 68f. La transposition suisse de Bâle III ne prévoit pas des ratios de fonds propres minimaux supérieurs à ce qui est requis par le standard bâlois, comme par exemple le ratio minimal de 8 % relatif à l'ensemble des fonds propres réglementaires. Les lignes facultatives 69 à 71 servent précisément à prendre en compte de tels relèvements nationaux. En l'occurrence, il s'agit plutôt d'exigences en volants de fonds propres allant au-delà de ce qui est prévu dans les standards de Bâle, à l'usage des banques non systémiques des catégories 1 à 4.

### Conclusion

Le tableau 2 de la version soumise à audition n'est pas adapté.

## 3.5 Fonds propres de base et fonds propres Tier 2 - annexe 5

### Prises de position

Le tableau 1 de l'annexe 5 prévoit la présentation de fonds propres Tier 2 en tant que composantes des fonds propres de base, ce qui ne serait pas compatible avec les standards bâlois. Vu que ce capital Tier 2 est étranger aux fonds propres de base, une ligne supplémentaire intitulée « fonds propres Tier 2 » devrait être introduite dans le tableau.

Selon l'OFR, les fonds propres additionnels Tier 1 *low trigger CoCos* ne sont pas assimilables à des fonds propres additionnels Tier 1 *high trigger CoCos* ; ils sont simplement susceptibles d'être pris en compte comme les fonds propres additionnels Tier 1 *high trigger CoCos* (art. 148b OFR). L'OFR stipule également que les *low* et *high trigger CoCos* réputés Tier 2 ne sont pas assimilables à des fonds propres additionnels Tier 1 *high trigger CoCos* mais qu'ils peuvent être pris en compte comme ces derniers (art. 148b OFR). Les notes en pied de page 3 et 4 devraient être adaptées en conséquence, afin de clarifier ce mode de prise en compte.

Comme les déductions infligées aux fonds propres jouent un rôle important, les banques devraient pouvoir introduire librement une ligne supplémentaire intitulée « dont déductions des fonds propres de base » afin de rendre la présentation plus intelligible.

#### *Appréciation*

Le projet soumis à audition peut effectivement susciter une méprise, à savoir que les fonds propres Tier 2 feraient partie des fonds propres de base alors qu'ils peuvent en réalité être pris en compte à titre transitoire de la même façon que les fonds propres additionnels Tier 1 CoCos. La proposition portant sur l'introduction d'un titre intermédiaire « fonds propres Tier 2 » permettrait d'éviter une telle méprise mais nécessiterait l'introduction d'une ligne supplémentaire afin de mettre en exergue la somme des fonds propres de base et du Tier 2. La remarque est prise en compte en ce que l'intitulé « fonds propres de base » est remplacé par « fonds propres de base et CoCos pris en compte comme les fonds propres additionnels Tier 1 *high trigger* CoCos ».

Les propositions portant sur les notes en pied de page 3 et 4 du tableau 1 de l'annexe 5 représentent une amélioration par rapport à la version soumise à audition ; elles sont par conséquent prises en compte.

Etant donné que les tableaux de l'annexe 5 ont valeur de tableaux-modèles, les banques ont toute latitude pour introduire des lignes supplémentaires afin de refléter les déductions apportées aux fonds propres. La définition de la notion de tableaux-modèles est précisée au Cm 49.

#### *Conclusion*

L'annexe 5 est modifiée dans le sens de la prise de position s'agissant des fonds propres pris en compte afin de satisfaire les exigences *going concern*, tout comme d'ailleurs les notes en pied de page 3 et 4 du tableau 1 de l'annexe 5.

### 3.6 Publication minimale selon les chiffres marginaux 13 et 21

#### *Prises de position*

Une incertitude subsisterait quant à l'obligation faite aux établissements soumis à la publication minimale du Cm 13, lequel a été introduit fin 2015, d'observer le Cm 21 qui prévoit une approbation des principes de publication et le contrôle de cette dernière.

#### *Appréciation*

Il semble justifié que la teneur du Cm 21 doive s'appliquer également aux établissements soumis simplement à la publication minimale selon le Cm 13. Si tel n'a pas été le cas jusqu'ici, le nécessaire doit être fait en vue de la publication 2016 (donc avant la publication elle-même).

### *Conclusion*

Le Cm 13 est complété par les termes « en observant la teneur du Cm 21 ».

## 3.7 Adaptations permises des tableaux 4 et 5

### *Prises de position*

Il devrait être clarifié si la publication des tableaux des annexes 4 et 5 doit s'en tenir à la forme prédéfinie (comme c'est le cas dans le Cm 28 pour les tableaux exposés dans l'annexe 1) ou si une marge de manœuvre est permise.

### *Appréciation*

Il est justifié de requérir des clarifications. Le tableau de l'annexe 4 correspond à un élément prédéfini (tableau fixe) susceptible d'être adapté dans les limites du Cm 30.

Les tableaux de l'annexe 5 revêtent par contre, conformément au projet soumis à audition, le caractère de tableaux-modèles. Ils peuvent être adaptés à la condition que toutes les informations minimales requises soient publiées. Les adaptations pourraient par exemple consister en l'introduction de lignes supplémentaires ou le repositionnement de certains contenus afin de présenter les informations non pas successivement mais plutôt dans plusieurs colonnes conjointes.

### *Conclusion*

Le tableau de l'annexe 4 est réputé être un tableau fixe.

## 4. Suite de la procédure

Les modifications de la circulaire FINMA 2016/1 « Publication – banques » entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et sont applicables dès les publications se rapportant aux données établies à la date-critère du 31 décembre 2016.