

13 juin 2016

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) et circulaire de la FINMA 17/xx « Risques de crédit – banques »

Rapport explicatif sur la modification de l'OFR et la révision totale de la Circ.-FINMA 08/19 « Risques de crédit – banques »

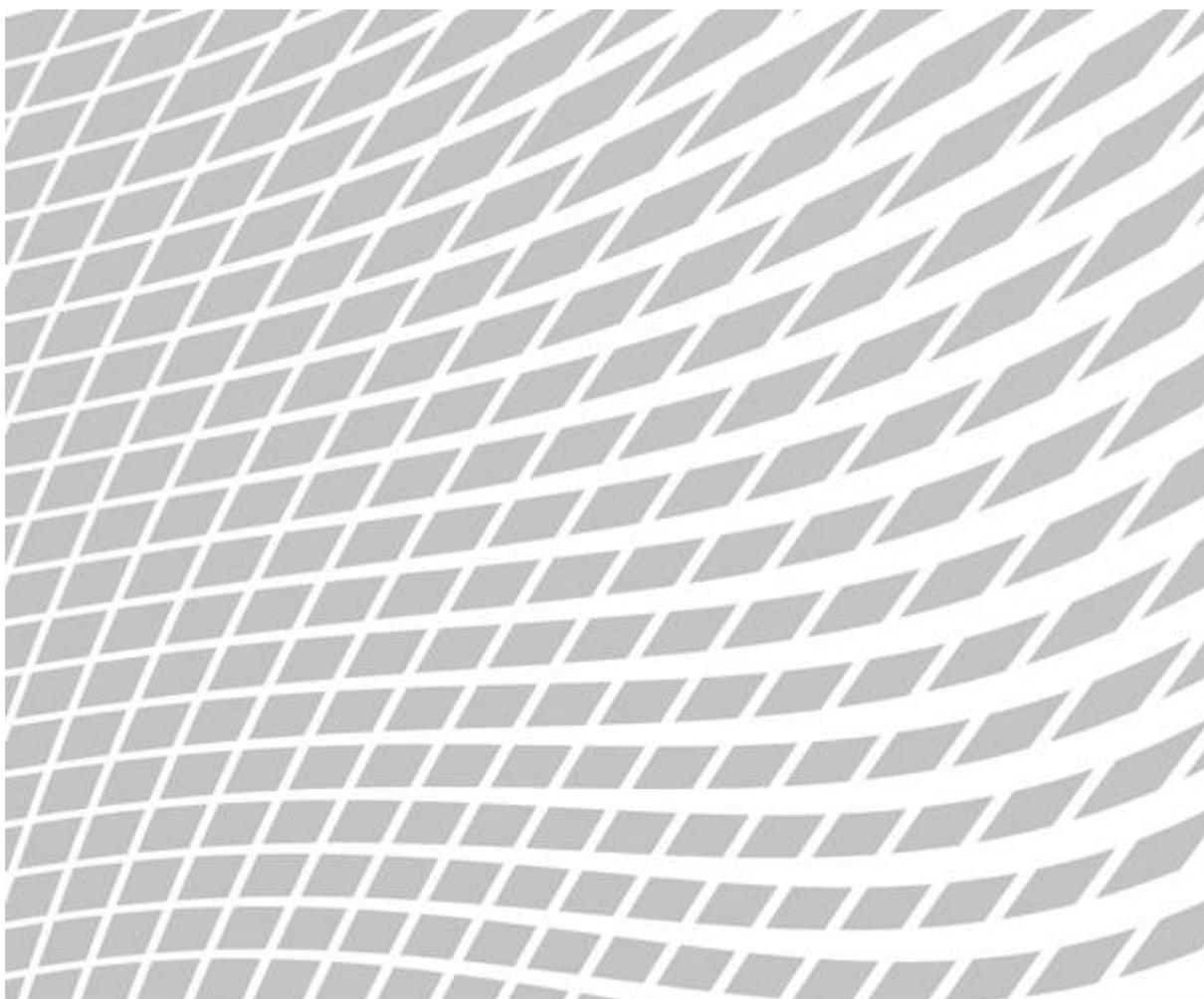


Table des matières

1	Les principales modifications et leurs effets	4
2	Contexte.....	5
3	Explications	6
3.1	Approche standard pour les équivalents-crédit de dérivés (AS-CCR).....	6
3.1.1	AS-CCR, effets quantitatifs et dépenses requises par la mise en œuvre	6
3.1.2	AS-CCR simplifiée	8
3.2	Parts de fonds gérés collectivement dans le portefeuille de la banque	9
3.2.1	Nouvelles approches concernant la couverture en fonds propres (approche <i>look-through</i> , approche <i>mandate-based</i> et approche <i>fallback</i>) ; effets quantitatifs et dépenses requises par la mise en œuvre	9
3.2.2	Approche simplifiée	11
3.3	Titrisations	12
3.4	Positions envers des contreparties centrales.....	13
3.4.1	Nouvelles règles concernant les fonds propres	14
3.4.2	Effets quantitatifs et efforts requis par la mise en œuvre	14
3.5	Autres adaptations apportées à la circulaire de la FINMA « Risques de crédit – banques ».....	14
3.5.1	Assurances-vie comme couverture atténuant les risques.....	14
3.5.2	Documents des standards minimaux de Bâle	15
3.5.3	Intégration de FAQ, fonds propres minimaux et banques multilatérales de développement, précisions concernant le <i>netting</i> du bilan	15
4	Prochaines étapes	16
5	Glossaire.....	16

Eléments essentiels

Le Conseil fédéral et la FINMA adaptent l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) et la circulaire de la FINMA consacrée aux risques de crédit des banques à l'évolution des normes internationales selon le dispositif de Bâle III. Le Département fédéral des finances a lancé une procédure de consultation concernant le projet de révision partielle de l'OFR et la FINMA une procédure d'audition concernant le projet de révision totale de la circulaire de la FINMA. Ces procédures s'achèveront le 15 septembre 2016 et seront ensuite évaluées.

En tant que convention cadre internationale, Bâle III comprend des standards relatifs au calcul des exigences en fonds propres pondérés par les risques, notamment pour les risques de crédit, lesquels constituent souvent les risques les plus matériels.

Les projets de révision de l'OFR et de la circulaire de la FINMA « Risques de crédit – banques » intègrent les prescriptions révisées de Bâle III sur les risques de crédit dans le droit national ; ils devraient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2017, les règles révisées relatives aux fonds propres pour les titrisations dans le portefeuille de banque devant entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2018, en accord avec les normes internationales.

Les modifications de Bâle III en ce qui concerne les prescriptions en matière de fonds propres pour les risques de crédit touchent principalement quatre domaines :

- Il fallait renouveler les règles relatives au calcul de l'exposition (*exposure*) en lien avec les dérivés, ces règles remontant au début des années 1990.
- Avec les nouvelles règles sur le calcul de l'exposition des dérivés, des règles définitives sur les positions dérivées envers des contreparties centrales sont introduites. En 2013, de telles règles n'avaient été introduites que de manière transitoire.
- Suite aux travaux du Conseil de stabilité financière sur les systèmes bancaires parallèles (*shadow banking*), la couverture en fonds propres devait être remaniée pour tous les types de créances bancaires envers tous les types de fonds.
- Le dernier domaine est celui des exigences en fonds propres pour les positions titrisées dans le portefeuille de la banque. Le dispositif introduit en 2007 avec Bâle II a été complètement remanié.

Ces modifications ne requièrent que de modestes adaptations de l'OFR, mais – en raison de leur nature technique – une révision totale de la circulaire de la FINMA 2008/19 « Risques de crédit – banques ».

1 Les principales modifications et leurs effets

La méthode de la valeur de marché pour évaluer les équivalents-crédit des dérivés, datant des années 1990, n'était plus appropriée pour la large gamme de dérivés que l'on trouve communément aujourd'hui, notamment dans les cas de portefeuilles de dérivés importants et de leur garantie. Avec Bâle III, une nouvelle approche standard vient remplacer la méthode de la valeur de marché. Tous les établissements étant touchés, les efforts requis par la mise en œuvre sont importantes. La FINMA propose aux petits établissements une nouvelle approche standard sous forme simplifiée. Sur la base des études disponibles et du rôle secondaire des dérivés pour la plupart des banques, la FINMA s'attend à des conséquences limitées sur les fonds propres. Les exigences seront en revanche réduites pour les affaires liées à des dérivés qui sont couvertes par un *collateral* et accrues pour les affaires liées à des dérivés qui ne le sont pas.

Dans le cadre des efforts du Conseil de stabilité financière pour renforcer la surveillance et la réglementation du système financier parallèle, le Comité de Bâle a remanié la couverture en fonds propres pour les parts de « tous types de fonds » dans le portefeuille de banque. Ces nouvelles règles sont plus sensibles au risque mais aussi plus complexes. Elles obligent en principe les banques à vérifier (*look-through*) les positions sur lesquelles reposent les fonds pour atteindre une couverture en fonds propres adaptée au risque. Si cette vérification n'est pas faite, il faut prendre en considération le risque le plus élevé que le fonds peut prendre (par ex. en vertu des lignes directrices qui s'appliquent à lui). Si une banque ne peut ou ne veut pas appliquer ces méthodes exigeantes en ressources sur le plan opérationnel, il résulte une couverture en fonds propres de l'investissement total de 100 %. Cela impliquerait, pour les investissements peu ou moyennement risqués, des exigences en fonds démultipliés (par un facteur de 3 à 10 environ). C'est pourquoi la FINMA propose, pour les petits établissements, une procédure simplifiée qui permet de désamorcer ce problème. En alternative, des règles dépendant de la matérialité de ces expositions seraient envisageables. Etant donné, toutefois, que la nécessité de procédures simplifiées existe aussi dans d'autres domaines, une réglementation générique est l'option la plus praticable. La FINMA prévoit donc, à l'image de la mise en œuvre du principe de proportionnalité dans la réglementation, déjà valable dans le cadre des nouvelles prescriptions de publication, que les procédures simplifiées dans le domaine de la couverture en fonds propres s'appliqueront aux petits et très petits établissements des catégories de surveillance de la FINMA 4 à 5. Ces établissements représentent près de 90 % de l'ensemble des banques. Pour les près de 35 établissements plus grands des catégories 1 à 3, la mise en œuvre nationale suit les standards correspondants de Bâle III. Cette manière de faire est en accord avec la stratégie du Conseil fédéral concernant la reprise des principaux standards internationaux dans le domaine financier.

Les règles consacrées à la couverture en fonds propres des titrisations dans le portefeuille de la banque, entièrement révisées par le Comité de Bâle, constituent la quatrième modification essentielle. Les nouvelles règles éliminent les faiblesses dans la sensibilité au risque des prescriptions introduites par Bâle II. Il en résultait des couvertures en fonds propres trop basses pour les positions de titrisation très bien notées et trop élevées pour les positions de titrisation senior mal notées. Des mesures ont aussi été prises pour atténuer l'utilisation systématique de notations externes dans le cadre des pres-

criptions en matière de fonds propres. Ces nouvelles prescriptions concernent en premier lieu les deux grandes banques, lesquelles disposent d'assez de temps avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles, début 2018, pour adapter si nécessaire leurs engagements dans des positions titrisées.

Enfin, la nouvelle approche standard pour les dérivés évoquée plus haut permet de remplacer les règles temporaires relatives aux exigences en fonds propres envers des contreparties centrales de Bâle II par des règles plus simples et non limitées dans le temps. La modification principale concerne le calcul des pondérations-risque pour le fonds de défaillance par lequel les membres compensateurs (*clearing members*) répondent solidairement en cas de défaillance de la contrepartie centrale. Le calcul des pondérations-risque n'est pas effectué par les banques, mais en principe par la contrepartie centrale, aucune dépense notable n'incombant donc aux banques. La FINMA s'attend d'ailleurs à peu d'effets sur les exigences en fonds propres, étant donné que les risques de crédit et les engagements de garantie envers les contreparties centrales ne forment au total qu'une très petite part des fonds propres minimaux.

Les établissements qui appliquent encore à titre temporaire l'approche suisse pour les risques de crédit jusqu'au 31 décembre 2018 au plus tard sont aussi exemptés des quatre adaptations dans le domaine du crédit jusqu'au passage à l'approche standard internationale, qui se fera à une date spécifique à chaque banque.

2 Contexte

Avec son volumineux paquet de réformes « Bâle III », le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a tiré les enseignements de la crise financière. De nouveaux standards en vue d'une meilleure dotation en fonds propres, tant quantitativement que qualitativement, une couverture plus large des risques au moyen de fonds propres et, en particulier, une réglementation de la liquidité en phase avec notre époque et des exigences de publication améliorées ont été adoptés dans les dernières années au niveau international et déjà mis en œuvre en Suisse. Cependant, les réformes et leur mise en œuvre au plan national ne sont pas encore achevées. Dernièrement, le Comité de Bâle a encore émis quatre nouveaux standards dans le domaine de la couverture en fonds propres des risques de crédit :

Standard révisé ou nouveau standard du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire	Entrée en vigueur
<i>The standardized approach for measuring counterparty credit risk exposures</i> ¹ <i>Capital requirements for bank exposures to central counterparties</i> ² <i>Capital requirements for banks' equity investments in funds</i> ³	01.01.2017

¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs279.htm>; pour des informations générales : http://www.bis.org/publ/bcbs_wp26.htm

² <http://www.bis.org/publ/bcbs282.htm>

³ <http://www.bis.org/publ/bcbs266.htm>

En tant que membre du Comité de Bâle, la Suisse applique aussi ces standards dans son droit national. La mise en œuvre de ces modifications exige une révision mineure de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR ; RS 952.03) et plusieurs adaptations de la Circ.-FINMA 08/19, nécessaires avant tout en raison de la nature technique de ces adaptations. En raison de plusieurs révisions partielles de la circulaire depuis sa création en 2006, pour la mise en œuvre de Bâle II, une révision totale s'impose.

3 Explications

3.1 Approche standard pour les équivalents-crédit de dérivés (AS-CCR)

La mise en œuvre passe par une adaptation des dispositions suivantes de l'OFR ou des chiffres marginaux suivants de la Circ.-FINMA 08/19.

Modification de l'OFR : art. 56 al. 1, art. 57, 58 (abrogé), 62 al. 5, 107

Modification de la Circ.-FINMA : Cm 16 à 101 entièrement modifiés, cf. Cm 31 à 119 du projet soumis à audition

Voir le document « outil de lecture » pour une liste détaillée des modifications.⁵

3.1.1 AS-CCR, effets quantitatifs et dépenses requises par la mise en œuvre

Aujourd'hui, les banques peuvent choisir parmi trois approches pour calculer les équivalents-crédit des dérivés : méthode de la valeur de marché, méthode standard et méthode des modèles EPE (cf. art. 56 à 58 OFR). La méthode des modèles EPE comprend de plus deux variantes pour le traitement des dérivés garantis : la modélisation complète de l'échange de sûretés ou la méthode dite *short-cut*. Le nouveau standard du Comité de Bâle de mars 2014 prévoit désormais deux modifications : la méthode de la valeur de marché et la méthode standard actuelle sont remplacées par une approche standard entièrement nouvelle et la méthode *short-cut* est supprimée de la méthode des modèles EPE. La situation est donc simplifiée dans la mesure où il n'existera désormais plus que deux approches : l'approche standard (AS-CCR⁶) et l'approche des modèles EPE (sans variante).

L'AS-CCR a été élaborée en vue de pouvoir l'appliquer à une large gamme d'opérations sur dérivés (y compris les dérivés garantis et non garantis et ceux qui sont réglés par le biais d'une contrepartie centrale) tout en restant suffisamment simple pour que toutes les banques puissent l'appliquer. A cette

⁴ <http://www.bis.org/bcbs/publ/d303.htm>

⁵ Ce document d'aide indique les modifications par rapport à la Circ.-FINMA 08/19 « Risques de crédit – banques ».

⁶ L'abréviation AS désigne l'approche standard et CCR vient de l'anglais *counterparty credit risk*

occasion, les défauts connus des deux méthodes non fondées sur des modèles proposées jusqu'ici ont été corrigés, ces deux méthodes ne répondant pas aux exigences susmentionnées. Ces deux méthodes ne distinguent pas les dérivés garantis des dérivés non garantis et il s'est avéré qu'elles n'étaient pas assez ciblées eu égard aux volatilités accrues observées durant les périodes de crise de ces dernières années. La méthode de la valeur de marché souffre également d'un traitement qui simplifie grossièrement la compensation des majorations de sécurité (*add-ons*) et pose problème quant à certaines contreparties centrales. (cf. section 3.4). La méthode standard actuelle, contrairement à ce que son appellation laisse supposer, n'est appliquée pratiquement nulle part aujourd'hui (aucun établissement en Suisse, presque aucun à l'étranger). Elle n'apporte aucun avantage par rapport à l'AS-CCR remaniée. Il est prévu que l'AS-CCR soit aussi appliquée à des modifications du dispositif de Bâle III qui entreront en vigueur ultérieurement, notamment pour la répartition des risques et certainement aussi dans le cadre du ratio de levier.

Comme pour la méthode de la valeur de marché, l'équivalent-crédit est composé dans la nouvelle approche standard AS-CCR de la somme de la valeur de remplacement et de la majoration de sécurité. Cette somme est toutefois multipliée à la fin (comme dans la méthode des modèles EPE) par un facteur de 1,4. La méthode de calcul des *add-ons* et leur compensation ont en revanche été entièrement revues pour être mieux ciblées. Contrairement aux méthodes actuelles, elle tient compte de l'échange (unique ou régulier) de sûretés reçues ou émises par la banque et également des valeurs de remplacement négatives, lesquelles réduisent les équivalents-crédit. De manière générale, l'AS-CCR est beaucoup plus sensible au risque que la méthode actuelle de la valeur de marché. Elle ne nécessite aucune modélisation interne à la banque (y compris pour les sensibilités), ce qui garantit la comparabilité des résultats entre les différents établissements.

La mise en œuvre technique de l'AS-CCR entraînera des charges pour beaucoup de banques. Les effets sur les fonds propres minimaux sont limités dans la mesure où, pour la plupart des banques, les positions dérivées ne représentent qu'une petite part du risque de crédit (en moyenne 2 % des fonds propres minimaux) et où les grandes banques ayant des positions dérivées plus importantes appliquent la méthode des modèles EPE. Une étude d'impact réalisée par le Comité de Bâle, fondée sur un sondage international, a démontré qu'en appliquant la nouvelle approche, les fonds propres minimaux diminuent (-37 % en moyenne) pour les dérivés garantis et augmente (+58 % en moyenne) pour les dérivés non garantis. Si les effets révélés par ce sondage sont extrapolés sur l'ensemble des opérations sur dérivés, l'effet net produit une hausse de +11 % sur le total des fonds propres minimaux pour les dérivés garantis et non garantis. Appliqué aux banques suisses concernées, cela donne approximativement une hausse moyenne de 0,2 % (résultant de 11 % x 2 %) des actifs pondérés par les risques (RWA).

Il n'y avait pas de données plus précises sur la base d'une sélection représentative de banques suisses préalablement à l'audition, car le logiciel de calcul de l'AS-CCR nécessaire n'était pas encore disponible pour une étude d'impact nationale approfondie. De premiers calculs réalisés par une poignée d'établissements suisses au moyen de prototypes de l'AS-CCR semblent indiquer, de manière plutôt accessoire, que la hausse de 58 % de la couverture en fonds propres constatée par le Comité de Bâle pour les opérations sur dérivés non garantis est également plausible pour des établissements suisses. En ce qui concerne les opérations sur dérivés garantis, aucune évaluation fondée ne peut être fournie pour les établissements suisses puisque seuls deux points de données issus de l'étude

d'impact nationale sont disponibles et, de plus, ils divergent fortement. Aucune étude de plausibilité de la hausse moyenne des RWA à l'échelle de la banque entière, évaluée comme indiqué plus haut à approximativement 0,2 %, n'était possible non plus, toujours en raison du faible nombre de points de données.

3.1.2 AS-CCR simplifiée

Pour les établissements ayant peu d'exposition aux dérivés, l'effet global devrait rester modéré. C'est pourquoi plusieurs associations bancaires ont émis le souhait, dans le groupe de travail national, de proposer une alternative simplifiée et conservative pour éviter ou réduire considérablement les coûts de mise en œuvre de la nouvelle approche standard AS-CCR, de nature relativement complexe, même si l'alternative est, du point de vue des fonds propres, plus chère que l'AS-CCR.

La FINMA a élaboré une telle AS-CCR simplifiée pour les établissements des catégories de surveillance 4 et 5 (cf. Cm 31 et l'annexe 5 du projet soumis à audition). Cette approche peut continuer à être développée dans certains cas précis mais également par étapes pour aboutir à l'AS-CCR « normale », à un rythme approprié pour la banque. L'idée de base de l'AS-CCR simplifiée consiste à utiliser le logiciel de calcul de l'AS-CCR mis à disposition par les prestataires informatiques en 2016, sans avoir besoin de connaître toutes les données de base requises par l'AS-CCR. Les données minimales nécessaires correspondent à celles que requiert aujourd'hui l'utilisation de la méthode de la valeur de marché. La FINMA a défini des *fallback-inputs* pour les autres données. Il s'agit là d'hypothèses judiciaires concernant les données de base au moyen desquelles les calculs de l'AS-CCR peuvent être effectués, même si la banque ne dispose pas dans son système des données réelles concernant les opérations sur dérivés. L'une des caractéristiques de l'AS-CCR simplifiée est que toutes les opérations sur dérivés sont traitées comme étant non garanties.

Utiliser le logiciel de calcul de l'AS-CCR original est l'option la plus avantageuse sur le plan des coûts puisque aucun calcul simplifié ne doit être programmé exprès. Du point de vue de la technique de mise en œuvre, la préparation de l'ensemble des données nécessaires sur toutes les expositions de dérivés inscrites dans les comptes peut toutefois représenter une étape délicate pour une mise en œuvre dans les temps. L'AS-CCR simplifiée offre une solution envisageable dans laquelle des *fallback-inputs* définis par la FINMA peuvent être utilisés pour les données de base manquantes. Au fil du temps, la banque peut commencer à remplacer ces *inputs* par les « véritables » valeurs propres aux dérivés, ce qui peut se faire par étapes, selon les types de dérivés (dérivés sur taux d'intérêt, sur actions, sur devises, sur matières premières), mais non pas en une seule fois.

Avec l'AS-CCR, c'est une solution de transition appropriée qui est proposée aux banques dont les systèmes informatiques n'intègrent pas encore toutes les données de base spécifiques aux dérivés nécessaires pour l'AS-CCR. L'utilisation de l'AS-CCR ne se limitera pas aux exigences en fonds propres. Les nouvelles prescriptions en matière de répartition des risques, qui devraient entrer en vigueur dès 2019, utiliseront également l'AS-CCR. Les prescriptions en matière de répartition des risques valables jusqu'à fin 2018 appliquent encore la méthode de la valeur de marché. Cela explique la modification de l'art. 107 OFR. Un renvoi à la méthode de la valeur de marché selon l'ancien droit serait donc ajouté dans la Circ.-FINMA08/23 « Répartition des risques – banques », afin que cette méthode continue d'être définie à partir du 1^{er} janvier 2017 à des fins de répartition des risques.

3.2 Parts de fonds gérés collectivement dans le portefeuille de la banque

La mise en œuvre passe par une adaptation des dispositions suivantes de l'OFR et des chiffres marginaux suivants de la Circ.-FINMA 08/19.

Modification de l'OFR : art. 63 al. 3 let. f et g, art. 66 al. 6, annexe 4 ch. 1.2 et 1.3 (abrogés)

Modification de la Circ.-FINMA : aucun Cm de la Circ.-FINMA 08/19 n'est concerné, car jusqu'ici tout était réglé dans l'OFR ; cf. Cm 330 à 353 et 422 du projet soumis à audition

Voir le document « outil de lecture » pour une liste détaillée des modifications.

3.2.1 Nouvelles approches concernant la couverture en fonds propres (approche *look-through*, approche *mandate-based* et approche *fallback*) ; effets quantitatifs et dépenses requises par la mise en œuvre

Dans le cadre des efforts du Conseil de stabilité financière pour renforcer la surveillance et la réglementation du système bancaire parallèle (*shadow banking*), le Comité de Bâle a remanié la couverture en fonds propres pour des « parts dans tous types de fonds » détenues dans le portefeuille de la banque. D'une part, la couverture actuelle en fonds propres de ces positions a été précisée pour améliorer la cohérence internationale des mises en œuvre. D'autre part, le nouveau traitement de ces positions est plus sensible au risque. On a ainsi pu observer, après la crise financière, qu'un certain nombre de grandes banques ont rassemblé sous forme de « fonds » des positions titrisées qui devaient être fortement couvertes par des fonds propres, afin de pouvoir appliquer les règles de fonds propres moins exigeantes qui s'appliquent aux fonds. Les nouveaux standards internationaux interdisent cette pratique.

Pour la mise en œuvre nationale, il fallait rendre les « parts dans tous types de fonds » opérationnelles. S'inspirer de la notion de placements collectifs de capitaux introduite dans la réglementation suisse constitue une approche évidente. Elle n'est cependant pas suffisante, car en vertu de l'art. 3 al. 2 de la loi sur les placements collectifs (LPCC ; RS 951.31), certaines sociétés d'investissement sont exclues de la notion de placement collectif de capitaux mais entrent, du point de vue des standards de Bâle, dans la catégorie « tous types de fonds ». Pour rendre la notion « tous types de fonds » opérationnelle, la nouvelle notion de « fonds gérés collectivement » est introduite. Tous les fonds gérés collectivement entrent dans cette catégorie, indépendamment du domicile et de la forme juridique, notamment aussi toutes les sociétés d'investissement sans restriction selon l'art. 2 al. 3 LPCC et les portefeuilles collectifs internes selon l'art. 4 LPCC. Les états de fait énumérés à l'art. 2 al. 2 let. a à e et g LPCC constituent les seules exceptions. Le projet de circulaire évoque donc uniquement des parts de fonds gérés collectivement (parts de FGC).

Les nouvelles règles de couverture des parts de FGC s'appliquent tant avec l'approche standard internationale qu'avec l'approche IRB. Les standards originaux prévoient trois approches à appliquer successivement, dont l'application requiert certaines conditions: (i) l'approche *look through* (ALT)

comme approche la plus complexe. Si celle-ci ne peut pas être utilisée, alors on applique (ii) l'approche fondée sur un mandat (ABM). Si elle non plus ne peut pas être utilisée, alors on procède à l'approche *fallback* (AFB) avec une pondération-risque de 1 250 %.

Les dépenses requises par la mise en œuvre sont importantes avant tout pour les banques suivant l'approche standard pour les risques de crédit (AS-BRI), étant donné que l'AS-BRI nécessite désormais aussi une analyse plus détaillée pour les parts de FCG (approche *look through* ou approche fondée sur un mandat) si l'on n'a pas recours à la pondération-risque *fallback* conservatrice de 1 250 %. La ALT et la ABM sont déjà prévues comme autres solutions possibles dans l'approche IRB selon la réglementation actuelle, mais elles doivent désormais impérativement être utilisées.

Dans le cas de la ALT, il faut observer les investissements individuels et positions existants du FCG, ce qui requiert les informations détaillées correspondantes pour pouvoir calculer les positions pondérées par les risques (RWA) comme si la banque détenait directement elle-même proportionnellement les positions détenues par le FCG. Cela sera notamment possible dans le cas de FCG élaborés par la banque elle-même. Si ce n'est pas le cas, mais que le FCG a un mandat clair ou est soumis à une réglementation qui limite la prise de risque, alors la ABM peut être appliquée. Celle-ci suppose que le FCG est investi dans la composition de positions la plus risquée permise au FCG par le mandat (ou par la réglementation). Ces positions « hypothétiques » sont ensuite pondérées selon l'approche standard ou l'approche IRB avec les pondérations-risque prévues pour les différentes positions, afin de déterminer la couverture en fonds propres pour les parts de FCG. Si ni la ALT ni la ABM ne sont applicables, la pondération risque de 1 250 % doit être utilisée comme *fallback*. Ce calibrage consciemment très conservateur permet d'éviter que des positions ayant des pondérations-risque très élevées, telles que les titrisations risquées dans « tous types de fonds », soient rassemblées et puissent donc être traitées non plus conformément aux pondérations-risque prévues, mais en suivant les pondérations-risque beaucoup plus basses de l'approche standard (jusqu'à 150 %) ou de l'approche IRB (jusqu'à 400 %).

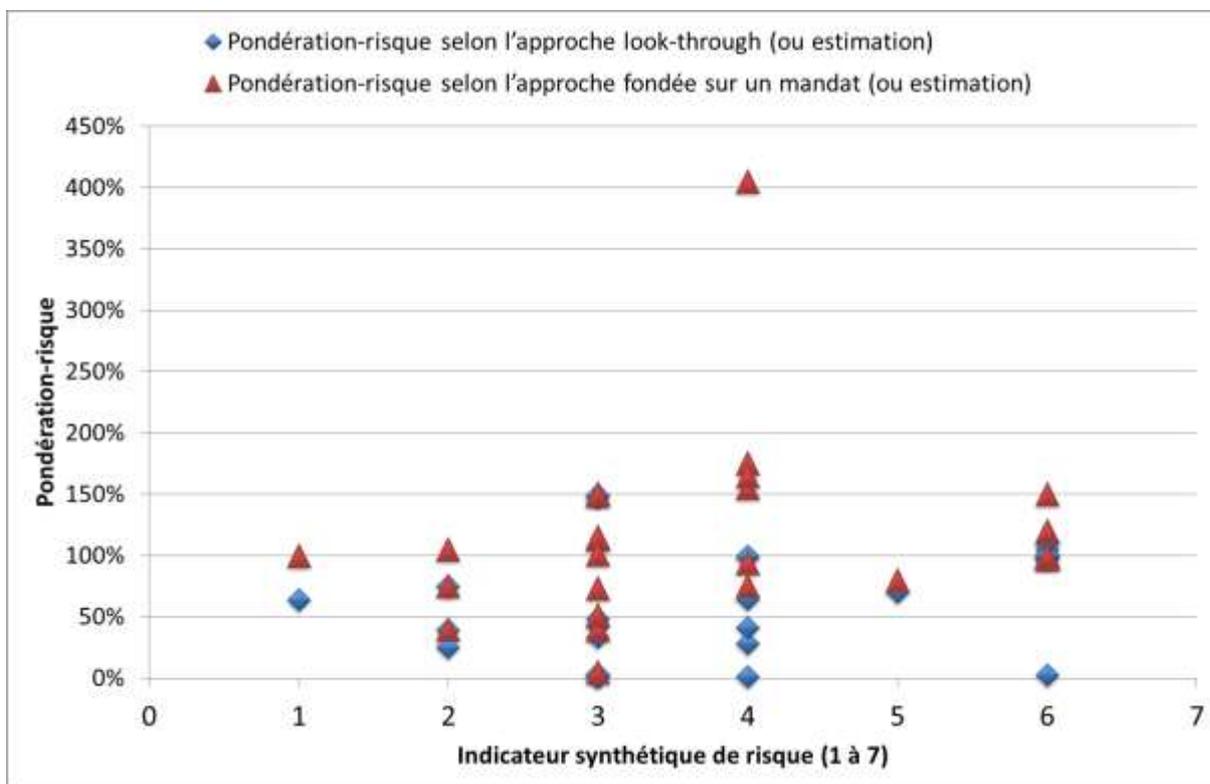
Les standards originaux prévoient le déroulement explicite de cette succession de trois approches, de la plus complexe à la plus simple (qui est aussi la plus conservatrice : pondération-risque de 1 250 %). Afin d'éviter les charges liées au déroulement de ce processus, la mise en œuvre nationale prévoit que tous les établissements peuvent aussi procéder directement à la AFB avec une pondération-risque de 1 250 %. En d'autres termes, il faut tout d'abord choisir la ALT ou la AFB et, si l'on opte pour la ALT et que celle-ci n'est pas applicable, alors il faut suivre la ABM.

Il n'y a pas de données précises sur la matérialité des parts de FCG détenues par les banques mais on peut supposer qu'elles ne sont en général pas très matérielles. D'autre part, on peut s'attendre à ce que de nombreuses banques, surtout des petites banques choisissent la pondération-risque *fallback* de 1 250 %, nettement plus conservatrice que la pondération-risque utilisée jusqu'ici, cela pour des raisons de coûts de mise en œuvre. L'approche simplifiée pour les petites banques, présentée dans la section suivante, doit proposer ici une solution plus acceptable pour les parts de FCG présentant peu de risque.

3.2.2 Approche simplifiée

La FINMA propose aux petites banques des catégories de surveillance 4 et 5 une approche simplifiée et orientée sur les risques (cf. Cm 332 et 348). La FINMA suggère qu'une pondération-risque standard de 250 % pour les parts de FCG puisse être appliquée au lieu de 1 250 % dans l'approche *fallback* lorsque le FCG affiche un indicateur synthétique de risque de 1 à 4 au maximum, tel que défini à l'annexe 3, section 3 « Profil de risque et de rendement » de l'ordonnance sur les placements collectifs de capitaux (RS 951.311). Cet indicateur est donné de manière standardisée dans le *Key Investor Information Document* (« KIID ») pour les fonds en valeurs mobilières et les autres fonds en placements traditionnels et il est disponible pour une grande partie des fonds en Suisse.

La validité de cette approche simplifiée (pondération-risque de 250 %) a été vérifiée avec quelques banques intéressées des catégories 4 et 5. Pour cela, ces banques ont déterminé, ou au moins estimé, la pondération-risque pour quelques fonds, avec l'approche *look-through* et avec l'approche fondée sur un mandat. L'accent était mis sur des fonds ayant un indicateur de risque allant jusqu'à 4 ; certains fonds avaient une valeur d'indicateur supérieure. Le résultat est indiqué dans l'illustration ci-dessous, qui d'ailleurs confirme les attentes : la pondération-risque selon l'approche *look-through* est souvent plus basse que selon l'approche fondée sur un mandat, laquelle suppose effectivement l'exposition au risque qui est théoriquement la plus élevée.



Le résultat de cette analyse soutient la proposition de la FINMA de prévoir une pondération-risque standard de 250 % pour les fonds ayant un indicateur synthétique de risque de 1 à 4 (cf. Cm 348 du projet de circulaire). Il n'est pas possible, étant donné la faible taille de l'échantillon, de dire de manière décisive si une extension jusqu'à des indicateurs de risque plus élevés se justifie. Comme le montre l'exemple d'un fonds avec un indicateur de risque de 4, les pondérations-risque peuvent parfaitement dépasser les 250 % dans certains cas, ce qui est en principe plus fréquemment concevable dans le cas d'indicateurs de risque supérieurs à 4. Pour cette raison, l'application de la méthode simplifiée se limite aux indicateurs de risque allant de 1 à 4.

3.3 Titrisations

La mise en œuvre passe par une adaptation des dispositions suivantes de l'OFR et des chiffres marginaux suivants de la Circ.-FINMA 08/19.

Modification de l'OFR : aucune

Modification de la Circ-FINMA : Cm 253 à 265 entièrement remaniés ; cf. Cm 354 à 363 du projet soumis à audition

Voir le document « outil de lecture » pour une liste détaillée des modifications.

Avec les règles révisées pour les titrisations, adoptées fin 2014, le Comité de Bâle remédie à quelques faiblesses, mises en lumière durant la crise financière, des règles concernant les titrisations dans le portefeuille de banque qu'il avait introduites en 2007 sous Bâle II. Les standards révisés pour les titrisations dans le portefeuille de négoce avaient déjà fait l'objet d'une révision ciblée avec Bâle II.5, en 2009. Ils ont été remaniés en profondeur dans le cadre du Fundamental Review of the Trading Book achevé fin 2015. Les faiblesses liées aux titrisations du portefeuille de banque résident dans une application trop mécanique des notations externes, une couverture en fonds propres insuffisante des positions de titrisations très bien notées et une couverture bien trop élevée pour les positions de titrisations senior mal notées, des sauts trop brusques dans le total de la couverture en fonds propres et une sensibilité au risque généralement insuffisante du dispositif de titrisation actuellement encore valable.

Le nouveau dispositif de Bâle III pour les titrisations permet en tout quatre approches concernant la couverture en fonds propres des titrisations dans le portefeuille de banque : la *Securitisation Internal Ratings-Based Approach* (SEC-IRBA), la *Securitisation External Ratings-Based Approach* (SEC-ERBA), la *Securitisation Standardised Approach* (SEC-SA) et, si aucune des précédentes n'est applicable, la pondération-risque de 1 250 %.

La SEC-IRBA est réservée aux établissements disposant d'une autorisation pour appliquer l'approche IRB, les établissements IRB devant avoir un modèle IRB autorisé explicitement pour le type d'actifs titrisés en question. Autrement dit, une autorisation IRB ne suffit pas en soi pour pouvoir appliquer la SEC-IRBA.

La SEC-ERBA se fonde sur des notations externes des positions titrisées, mais tient aussi compte d'autres facteurs de risque afin de réduire la dépendance à l'égard des notations externes dans le cadre de la couverture en fonds propres. Les standards de Bâle propose la SEC-ERBA comme option possible, c'est-à-dire qu'il est possible de décider au niveau national de mettre en œuvre la SEC-ERBA ou non. La FINMA s'est décidée à ce propos pour une démarche différenciée de réduction mécanique de l'utilisation de notations externes : la SEC-ERBA est à disposition des établissements ayant l'expertise nécessaire en matière de notations pour les titrisations ainsi que des processus de vérification appropriés en lien avec des méthodes de notation externes pour les titrisations. La FINMA considère l'utilisation de l'approche IRB sur la base d'une autorisation spécifique pour cela comme une condition nécessaire mais non suffisante.

La SEC-SA, troisième approche, est possible pour tous les établissements et doit être appliquée lorsque la banque ne peut appliquer ni la SEC-IRBA, ni la SEC-ERBA car elle ne remplit pas les conditions pour cela. La SEC-SA est aussi impérativement utilisée, dans une version modifiée, pour toutes les retitrisations, c'est-à-dire que la SEC-IRBA et la SEC-ERBA ne doivent pas être utilisées pour de telles positions. Si la SEC-SA ne peut pas non plus être appliquée, alors les positions de titrisations doivent être pondérées de 1 250 %.

En conséquence des règles modifiées concernant les titrisations, il fallait aussi supprimer le Cm 238 de la Circ.-FINMA 08/19, lequel n'apparaît donc plus dans le projet soumis à audition.

Les standards révisés relatifs aux titrisations auront une influence essentiellement sur la pratique des grandes banques et éventuellement sur un nombre restreint d'autres banques. Comme par le passé, la mise en œuvre nationale se limite donc à appliquer les standards internationaux sur le plan national en renvoyant à ces standards. Les explications du projet de circulaire se limitent aux aspects qui doivent y être ajoutés, comme par exemple l'organisation d'options nationales (cf. Cm 355 et 356).

3.4 Positions envers des contreparties centrales

La mise en œuvre procède d'une adaptation des dispositions suivantes de l'OFR et des chiffres marginaux suivants de la Circ.-FINMA 08/19.

Modification de l'OFR : aucune

Modification de la Circ.-FINMA : Cm 408.1 à 408.48 fortement remaniés, cf. Cm 514 à 562 du projet soumis à audition

Voir le document « outil de lecture » pour une liste détaillée des modifications.

3.4.1 Nouvelles règles concernant les fonds propres

Les opérations sur dérivés et de financement de titres⁷ réglées par le biais d'une contrepartie centrale avec un système de garantie approprié et complet étaient considérées sous Bâle II comme entièrement dénuées de risques de contrepartie. Ces opérations étant depuis de plus en plus réglées de manière centralisée, on veut s'assurer que, sous Bâle III, les risques résiduels pouvant résulter du défaut de crédit d'une contrepartie centrale, d'un membre compensateur ou de ses clients sont convenablement couverts par des fonds propres. La réglementation mise en œuvre en Suisse pour cela, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013, correspond au standard de Bâle de l'été 2012, lequel a toujours été présenté par le Comité de Bâle comme étant de nature transitoire. Cette réglementation concerne désormais, outre les dérivés OTC, également les dérivés négociés en bourse, la règle transitoire du Cm 410 de la Circ.-FINMA 08/19 s'appliquant à ces derniers jusqu'à fin 2015.

Les règles finales, désormais publiées, résultent d'une collaboration de l'instance qui émet les standards de réglementation bancaire (soit le Comité de Bâle) et des instances équivalentes en matière d'infrastructures des marchés financiers (CPMI et OICV). La principale modification réside dans la méthode de calcul des pondérations-risque du fonds de défaillance. Les membres compensateurs participent, par le biais de ce fonds, de manière solidaire aux risques de crédit résiduels (pour autant qu'ils ne soient pas couverts par des appels de marges). Le risque de crédit total de la contrepartie centrale doit donc être pris en compte dans le calcul et réparti sur les différents membres. La formule utilisée pour cela est désormais plus simple que précédemment et se fonde sur l'AS-CCR, la nouvelle approche pour les risques de crédit de contrepartie, et non sur la méthode de la valeur de marché (cf. section 3.1).

3.4.2 Effets quantitatifs et efforts requis par la mise en œuvre

Ce calcul n'est pas effectué par les banques elles-mêmes mais par les contreparties centrales ou leurs autorités de surveillance, qui indiquent aux banques la pondération-risque résultant de ce calcul. C'est pourquoi les efforts des banques pour la mise en œuvre technique sont très peu importants. La FINMA ne s'attend pas non plus à des effets massifs sur les exigences en fonds propres, étant donné que les risques de crédit et les engagements de garantie envers des contreparties centrales représentent au total seulement 0,5 % des fonds propres minimaux. La part atteint entre 3 % et 5 % dans les cas de deux banques, elle est inférieure à 1 % pour toutes les autres.

3.5 Autres adaptations apportées à la circulaire de la FINMA « Risques de crédit – banques »

3.5.1 Assurances-vie comme couverture atténuant les risques

Depuis la dernière révision de la Circ.-FINMA 08/19, les assurances-vie ne sont plus reconnues comme mesures visant à atténuer les risques lors du calcul des fonds propres minimaux. Une diver-

⁷ En font partie les opérations repo ou opérations semblables avec des valeurs mobilières ainsi que des opérations de prêt avec appel de marge régulier (*margin lending*).

gence par rapport aux standards de Bâle, démontrée matériellement sur la base d'une analyse quantitative, a ainsi été corrigée. Plusieurs associations bancaires ont demandé la révision de cette décision. Au lieu de réduire la créance d'un montant égal à la valeur de rachat de la couverture, il a été proposé de considérer la valeur de rachat garantie comme garantie de l'assurance et ainsi de substituer l'assurance au preneur de crédit lors du calcul des fonds propres minimaux. Cela à condition, toutefois, que les dispositions qui s'y rapportent pour la reconnaissance de garanties soient remplies. Le projet de circulaire décrit aux Cm 176 et 187 des assurances sur la vie du preneur de crédit avec valeur de rachat garantie peuvent être désormais considérées comme atténuant les risques sur le plan des fonds propres en passant par une approche de substitution. Pour des raisons prudentielles, la FINMA estime l'extension de cette approche aux assurances-vie achetées par les preneurs de crédit critique, au vu également des expériences faites dans le cadre de la surveillance courante des établissements.

3.5.2 Documents des standards minimaux de Bâle

Le projet de circulaire contient plusieurs références aux standards minimaux de Bâle, lesquels ont été plusieurs fois réadaptés lors de révisions au cours des dernières années. Cela a exigé un nouveau type de référencement (cf. Cm 2 à 10). La nouvelle annexe 3 précise quels paragraphes des standards minimaux de Bâle ont été adaptés, et dans quelle mesure, depuis leur version « Bâle II ».

3.5.3 Intégration de FAQ, fonds propres minimaux et banques multilatérales de développement, précisions concernant le *netting* du bilan

Les contenus des FAQ de Bâle II⁸ n° 12, 13 et 33 ont été repris dans le projet de circulaire (cf. Cm 294, 295 et 24).

Etant donné que l'OFER parle, depuis Bâle III de fonds propres minimaux ou lieu de fonds propres nécessaires (cf. art. 41 OFER), ces adaptations ont été constamment reprises dans le projet de circulaire.

L'annexe 1 du projet de circulaire mentionne désormais la Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) en accord avec les standards minimaux de Bâle. Ceux-ci permettent aux autorités de surveillance nationales de définir depuis mai 2010 des positions en tant que banques multilatérales de développement envers la MIGA avec une pondération-risque de 0 %.⁹

Les règles de compensation au bilan ont été précisées en se conformant aux standards internationaux (cf. Cm 133).

⁸ Cf. <https://www.finma.ch/fr/~media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/faq/faq-basel-ii.pdf> (en allemand)

⁹ Cf. http://www.bis.org/publ/bcbs_n15.htm

4 Prochaines étapes

La Circ.-FINMA 17/xx « Risques de crédit – banques » devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2017 tout en prévoyant un délai transitoire jusqu'au 1^{er} juillet 2017. Quant à elles, les nouvelles dispositions pour les titrisations prendraient effet au 1^{er} janvier 2018. Le nouveau traitement des parts de FCG requiert notamment une petite révision de l'état des fonds propres. Les adaptations nécessaires des formulaires relatifs aux fonds propres seront communiquées aux établissements, conformément à l'usage, environ six mois avant le 31 mars 2017, date de la première échéance.

5 Glossaire

AS-CCR	Approche standard pour déterminer l'équivalent-crédit de dérivés, remplace la méthode de la valeur de marché utilisée aujourd'hui. AS-CCR signifie approche standard concernant le <i>counterparty credit risk</i> .
AS-CH	Approche standard suisse relative aux risques de crédit selon l'ancien droit (art. 38 de l'ordonnance sur les fonds propres du 29 septembre 2006).
CPMI	Comité sur les paiements et les infrastructures de marché (Committee on Payments and Market Infrastructures), auparavant nommé CPSS
<i>Look-through</i>	Vérification : une procédure qui vérifie les positions sous-jacentes à une position comme un indice d'actions ou un fonds, afin de déterminer la couverture en fonds propres directement en fonction de ces positions sous-jacentes.
Méthode des modèles EPE	Approche fondée sur des modèles pour déterminer l'équivalent-crédit de dérivés (ainsi que des opérations de financement de titres). Elle se fonde sur l' <i>(effective) expected positive exposure</i> (EPE) simulée sur la base de modèles.
OFR, ordonnance sur les fonds propres	Ordonnance du 1 ^{er} juin 2012 sur les fonds propres et la répartition des risques pour les banques et négociants en valeurs mobilières (RS 952.03). Elle règle les fonds propres pris en compte, les risques à couvrir avec des fonds propres et leur montant, la répartition des risques et les exigences particulières posées aux banques d'importance systémique.
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs (International Organization of Securities Commissions, IOSCO)
Placements collectifs de capitaux	Les placements collectifs sont des apports constitués par des investisseurs pour être administrés en commun pour le compte de ces derniers (art. 7

LPCC). Les investisseurs sont des personnes physiques ou morales ainsi que des sociétés en nom collectif ou en commandite qui détiennent des parts de placement collectifs (art. 10 al. 1 LPCC).

Risque de crédit

Risque que la banque qui a octroyé le crédit subisse une perte parce que sa contrepartie se trouve en défaut de paiement avant le dénouement définitif des paiements liés à l'opération. Voir aussi risque de crédit de contrepartie.

Risque de crédit de contrepartie

Risque que la contrepartie d'une opération soit en défaut avant le terme définitif des paiements liés à l'opération (par ex. opération sur dérivé). Une perte économique pourrait survenir si la transaction ou le portefeuille de transactions avec la contrepartie concernée affiche une valeur intrinsèque positive au moment de la survenance du défaut. A la différence d'un prêt, dans lequel le risque de crédit est unilatéral et seule la banque ayant octroyé le crédit est exposée à une perte potentielle, le risque de perte est bilatéral en ce qui concerne le risque de crédit de contrepartie : la valeur de marché de la transaction peut être positive ou négative pour l'une comme pour l'autre contrepartie. La valeur de marché n'est pas certaine et peut fluctuer au cours du temps en fonction de l'évolution des facteurs affectant le marché dont elle dépend.

SFTs, *securities financing transactions*

Les opérations de financement de titres (*securities financing transactions*, SFTs) englobent les opérations dites « repo » et transactions similaires, en d'autres termes les opérations de mise et de prise en pension (*repos and reverse repos*), les opérations de prêt et emprunt de titres (*securities lending and borrowing*) et les prêts sur titres avec appel de marge (*margin lending*).