

Révision de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) et de la circulaire de la FINMA 08/23 « Répartition des risques – banques »

Rapport explicatif sur la modification de l'OFR et sur la révision totale de la Circ.-FINMA 08/23 « Répartition des risques – banques » en matière de répartition des risques

7 avril 2017

Table des matières

Points essentiels	4
1 Introduction	6
2 Situation initiale	7
3 Contexte national et international	8
4 Besoin de réglementation et objectifs	10
5 Alternatives à une réglementation	11
6 Variantes et outils	12
7 Explications des dispositions révisées	14
7.1 Gros risques et autres risques de crédit élevés (art. 95)	15
7.2 Position globale (art. 96)	16
7.3 Limite maximale autorisée par gros risque et exceptions (art. 97)	16
7.4 Dépassement de la limite maximale de 25 % (art. 98)	17
7.5 Obligations d'annoncer (art. 100 à 102)	17
7.6 Groupe de contreparties liées (art. 109, Cm 6 à 18)	18
7.7 Positions sur un consortium (art. 110) et positions des sociétés du groupe (art. 111)	18
7.8 Positions internes du groupe (art. 111a)	18
7.9 Allègements et renforcements (art. 112)	18
7.10 Pondération des collectivités de droit public et des lettres de gage suisses (art. 113)	19
7.11 Positions globales (art. 114)	19
7.12 Positions comportant un risque de crédit de contrepartie (art. 115)	20
7.13 Autres positions dans le portefeuille bancaire (art. 116 et 117)	20
7.14 Positions dans le portefeuille de négoce et autres positions (art. 118)	21

7.15	Atténuation du risque (art. 119, Cm 80 à 90).....	23
7.16	Règles spéciales pour les banques d'importance systémique (art. 136).....	25
7.17	Dispositions transitoires (art. 148h)	25
8	Conséquences, efficacité et applicabilité.....	26
8.1	Nouvelle limite maximale de 25 % de fonds propres de base	26
8.2	Relations interbancaires et nouveau calcul des positions	27
8.3	Lettres de gage suisses	27
8.4	Prise en compte intégrale des montants du crédit pour les immeubles résidentiels.....	28
8.5	Positions envers des cantons et communes.....	28
8.6	Le client « inconnu »	29
9	Risques et incertitudes	29
10	Suite de la procédure	30
11	Annexe : nouveau formulaire d'annonce (art 100 à 102 OFR)	30

Éléments essentiels

1. Le Conseil fédéral adapte l'ordonnance sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des négociants en valeurs mobilières (OFR ; RS 952.03) et la FINMA procède à une révision totale de la circulaire 2008/23 « Répartition des risques – banques ». Ces travaux surviennent du fait du développement des normes internationales du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Bâle III) à la suite de la crise financière. L'objectif concret de cette révision partielle de l'OFR et de la révision totale de la Circ.-FINMA 08/23 est de transposer les normes de Bâle III sur la répartition des risques dans le droit de la surveillance suisse. Elles doivent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Le Département fédéral des finances (DFF) soumet le projet de révision partielle de l'OFR à une procédure de consultation du 7 avril 2017 au 14 juillet 2017. La FINMA mène une procédure d'audition relative au projet de révision totale de la Circ.-FINMA 08/23 durant ce même laps de temps.
2. En tant que convention-cadre internationale, le dispositif Bâle III contient comme jusqu'à présent des normes concernant les exigences de fonds propres pour les banques. En revanche, les normes concernant la répartition des risques sont nouvelles. Afin d'éviter des concentrations excessives, elles fixent la hauteur maximale des risques de crédit envers de chaque contrepartie.
3. Les nouvelles règles de répartition des risques de Bâle III apportent des changements dans plusieurs domaines importants :
 - Pour limiter les grandes positions de crédit, les fonds propres de base seront désormais utilisés comme base de calcul à la place de l'intégralité des fonds propres pris en compte.
 - Fondamentalement, les grandes positions de crédit dépassant 25 % des fonds propres de base de la banque ne seront plus autorisées. Cela vaut aussi pour les positions interbancaires, exception faite des positions intrajournalières uniquement.
 - Les financements d'immeubles d'habitation seront désormais soumis à la limitation pour un montant équivalent à celui du crédit, alors que jusqu'ici pour ce genre de financement, le montant jusqu'à la moitié de la valeur de marché était exclu de la limitation précitée.
 - Les lettres de gage suisses seront désormais pondérées au taux préférentiel de 20 % contre 0 % jusqu'à présent (ou 25 % sous le régime en vigueur jusqu'à fin 2018).

4. Une première étude d'impact menée auprès de vingt instituts a révélé que ces modifications peuvent être matérielles dans des cas isolés. Afin de permettre une évaluation définitive, une seconde étude d'impact sera réalisée dans le cadre de la procédure d'audition.
5. Pour les petits instituts, les nouvelles règles de répartition des risques doivent être appliquées proportionnellement si cela est jugé nécessaire et approprié au vu des résultats de la seconde étude d'impact. Il est notamment prévu que sur le modèle de l'art. 116 de l'OFR actuelle, les petits instituts (c'est-à-dire les banques/négociants en valeurs mobilières des catégories 4 et 5 d'après l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur les banques) puissent engager des positions interbancaires d'un montant encore à définir de plus de 25 % de leurs fonds propres de bases envers les banques d'importance non systémique.
6. Les lettres de gage suisses ne peuvent être émises que par deux établissements, à savoir la Centrale de lettres de gage des banques cantonales suisses et la Banque des Lettres de Gage d'Etablissements suisses de Crédit hypothécaire. Ce petit nombre d'émetteurs ne permet aucune répartition des risques aux assujettis. La FINMA est favorable à une approche *look through* en tant qu'option. Au lieu d'attribuer les positions de lettres de gage à l'établissement correspondant d'émission de lettres de gage, cette approche permettrait d'attribuer les positions des lettres de gage suisses aux banques membres à ces établissements.

1 Introduction

Ces dernières années, suite à la crise financière, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a adopté plusieurs normes dans son paquet global de réformes dites de Bâle III. Celles-ci comprennent trois éléments essentiels :

1. des exigences révisées et basées sur les risques en matière de fonds propre, avec le *leverage ratio* (ratio d'endettement maximal) comme filet de sécurité sous la forme d'une exigence de fonds propres non basée sur les risques,
2. la répartition des risques, et
3. les nouvelles normes de liquidité sous la forme d'un ratio de liquidité à court terme (*liquidity coverage ratio*, LCR) et d'un ratio structurel de liquidité à long terme (*net stable funding ratio*, NSFR).

Les normes de Bâle III comportent aussi des règles spécifiques pour le contexte *too big to fail*. Selon le calendrier international, les standards publiés jusqu'ici de Bâle III entreront progressivement en vigueur dès 2013 et avant 2021.

Bâle III apporte de nombreuses améliorations qui contribueront notamment à augmenter la stabilité du système financier et à promouvoir des conditions de concurrence équitables. Il est essentiel pour cela que les mises en œuvre nationales s'inspirent fidèlement des standards de Bâle III. C'est le seul moyen d'effectuer des comparaisons raisonnables entre les ratios de fonds propres des banques. Le Comité de Bâle prévoit d'ailleurs un contrôle détaillé de la transposition des standards de Bâle III au niveau national. Le Comité publie régulièrement les résultats des contrôles qui constituent une évaluation importante des places financières de chaque pays. Selon la stratégie du Conseil fédéral pour la mise en œuvre des standards internationaux pertinents en matière de réglementation des marchés financiers, la Suisse, en tant que membre du Comité de Bâle, transpose en principe dans son droit national les standards de Bâle III convenus au niveau international. Cela concerne en particulier les règles pour les près de 35 banques des catégories 1 à 3 selon l'ordonnance sur les banques (OB ; RS 952.02). Pour les petites banques des catégories 4 et 5, qui représentent près de 90 % de l'ensemble des banques suisses, des règles simplifiées ou des assouplissements seront prévus, au besoin, selon le principe de proportionnalité.

Pour la mise en œuvre du *leverage ratio* de Bâle III en tant que norme minimale dès 2018 ainsi que des nouvelles normes sur la répartition des risques dès 2019, le Département fédéral des finances (DFF) procède à une consultation portant sur la modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR ; RS 952.03). Parallèlement, la FINMA présente ses dispositions

d'exécution concernant la répartition des risques. Une procédure de consultation du DFF et une audition de la FINMA ont déjà eu lieu du 10 janvier au 10 avril 2017 concernant le LCR et le NSFR.

2 Situation initiale

La dotation en fonds propres de chaque crédit s'élève en principe uniquement à une fraction du montant que la banque perdra en cas de défaut de crédit. Cela concerne notamment ce qu'on appelle les crédits en blanc, accordés à la banque sans sûreté supplémentaire. La dotation en fonds propres par franc du montant du crédit est donc indépendante du montant du crédit, elle ne prend aucunement en compte d'éventuelles concentrations. Le cas échéant, le défaut d'un seul crédit important peut déjà mettre la banque en situation financière précaire. Afin d'éviter cela, tous les prêts et avances qu'une banque accorde à un client ainsi que les participations qu'elle prend dans une entreprise doivent être proportionnés à l'ampleur de ses fonds propres. Ce principe déjà ancré à l'art. 4^{bis} de la loi sur les banques (LB ; RS 952.0) est également détaillé au titre 4 « Répartition des risques » de l'OFR. La Circ.-FINMA 08/23 ne règle à ce sujet que des détails sur le traitement de dérivés de crédit et les positions interbancaires à très court terme. En substance, les prescriptions en matière de répartition des risques prévoient que la position globale face à une contrepartie (ou groupe, par ex. contreparties liées économiquement) ne peut pas dépasser 25 % des fonds propres d'une banque. Si la position globale dépasse la limite de 10 % des fonds propres, on parle de gros risques au sens des prescriptions en matière de répartition des risques.

Les actuelles prescriptions suisses en matière de répartition des risques remontent aux recommandations générales de 1991¹ édictées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire concernant la mesure et le contrôle des crédits de grande taille. Celles-ci ont été concrétisées à la section 5 « Grands risques » (art. 106 à 119) de la directive européenne 2006/48/CE² et ponctuellement adaptées par le Parlement européen dans la foulée de la crise financière de 2009; elles ont servi de base aux prescriptions actuelles suisses en matière de répartition des risques. En outre, la réglementation suisse prévoit depuis 2013 des prescriptions spécifiques pour la répartition des risques dans le contexte de *too big to fail*.

Les leçons de la crise financière ont poussé le Comité de Bâle à élaborer pour la première fois, dans le cadre de sa réforme Bâle III, des normes minimales concrètes sur la répartition des risques. Celles-ci ont été publiées en

¹ www.bis.org/publ/bcbasc121.pdf

² Directive 2006/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, JO L 177 du 30.6.2006, p. 42-46.

avril 2014³ et entreront en vigueur dès 2019. La crise a principalement permis de constater que les banques ne mesurent, n'agrègent et ne contrôlent pas d'une manière uniforme leurs positions envers une contrepartie individuelle ou un groupe de contreparties liées. Une autre constatation essentielle a été que des craintes concernant la solvabilité d'une banque d'importance systémique peuvent faire douter de la solvabilité d'autres banques d'importance systémique. Les prescriptions en matière de répartition des risques, qui réglementent de manière adéquate entre autres ces aspects, contribuent donc de manière significative à la stabilité financière. Elles limitent les concentrations de risque et ainsi les risques d'insolvabilité bancaire. Les concentrations peuvent prendre formes les plus diverses (par ex. concentrations dans les branches, les régions, etc.). Dans l'esprit de standards minimaux contraignants, les règles de Bâle III sur la répartition des risques se limitent cependant volontairement aux concentrations vis-à-vis de contreparties individuelles ou de groupes de contreparties liées. Concernant la gestion d'autres types de risques de concentration, le Comité de Bâle dispose depuis des années de recommandations en la matière⁴.

Les nouveaux standards de Bâle éliminent plusieurs faiblesses importantes des prescriptions actuelles en matière de répartition des risques (cf. section 6 pour plus de détails). Ils devraient être transposée dans le droit national avec une entrée en vigueur dès 2019. Une première étude d'impact potentiellement non représentative effectuée auprès de 20 banques révélait que selon les nouvelles règles, six banques auraient dépassé la limite des gros risques (25 % des fonds propres de base) pour quelques positions, ce qui ne sera plus autorisé à l'avenir. Pour trois de ces banques, il existe aujourd'hui déjà de gros risques dépassant 25 % des fonds propres totaux pris en compte, ce qui est possible selon la réglementation actuelle en cas de dotation suffisante en fonds propres. En raison de l'éventuelle non-représentativité du sondage, une seconde étude d'impact est nécessaire afin de pouvoir évaluer définitivement l'impact de la réglementation. Une telle étude d'impact est conduite parallèlement à l'audition sur le projet de révision.

3 Contexte national et international

Selon le rapport intérimaire sur la mise en œuvre du cadre réglementaire⁵ du Comité de Bâle d'octobre 2016, presque tous les pays membres du Comité de Bâle sont prêts à faire entrer en vigueur dès 2019 les nouvelles règles de répartition des risques dans le cadre de leur réglementation nationale.

³ www.bis.org/publ/bcbs283.pdf

⁴ Cf. par exemple le principe 11 des « Principles for the Management of Credit Risk » du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, septembre 2000 (<http://www.bis.org/publ/bcbs75.pdf>)

⁵ cf. <http://www.bis.org/bcbs/implementation/bprl1.htm>

L'Arabie saoudite a mis en vigueur les nouvelles normes sur la répartition des risques le 1^{er} juillet 2015 déjà. Hong Kong⁶ et les Etats-Unis ont lancé en mars 2016 une consultation sur la mise en œuvre des standards de Bâle sur la répartition des risques ; l'Inde a suivi en août 2016.

L'Union européenne aussi a ouvert une procédure de consultation⁷ sur la mise en œuvre des nouvelles prescriptions en matière de répartition des risques à partir de 2019, et celle-ci porte également sur d'autres normes de Bâle III. La mise en œuvre des nouvelles prescriptions dans l'UE prévoit d'importantes modifications de l'actuel régime des grands risques de la directive sur les fonds propres réglementaires n° 575/2013. D'un point de vue historique, les règles suisses actuelles sur la répartition des risques sont également basées sur celles de l'UE. La transposition prévue par l'UE est proche des standards de Bâle et reprend ses éléments centraux, tels que les fonds propres de base au lieu du total des fonds propres pris en compte comme base de calcul, les règles applicables aux contreparties liées, la mesure et l'annonce des *exposures* avant et après application des mesures d'atténuation du risque, le nouveau traitement réservé aux crédits couverts par des sûretés, l'absence d'utilisation de modèles pour la mesure de l'*exposure* ou encore des limites plus strictes pour les banques d'importance systémique au niveau international. Il existe toutefois également des écarts ponctuels avec les standards minimaux de Bâle. L'UE conserve son régime spécial concernant les positions du portefeuille de négoce sous une forme légèrement modifiée. Jusqu'ici, ce régime n'a pas été transposé et appliqué en Suisse.

Dans le domaine des crédits interbancaires, les autorités de contrôle nationales des Etats membres de l'UE ont la possibilité d'autoriser un dépassement de la limite de 25 % des fonds propres de base pour les petites banques. Un gros risque peut atteindre au maximum 100 % du total des fonds propres de base (au lieu de 25 %) ; toutefois, en termes absolus, la position du gros risque ne doit pas dépasser un certain montant que les Etats membres de l'UE peuvent fixer jusqu'à 150 millions d'EUR – mais en principe, un montant maximal plus petit devrait être choisi⁸. Il est également utile de relever la possibilité dont disposent les autorités de supervision des Etats membres de l'UE d'autoriser les banques à exclure partiellement ou entièrement de la limitation de 25 % des fonds propres de base les positions de gros risques envers des collectivités de droit public qui sont pondérées à 20 %. Ce genre d'exceptions est cependant toujours lié à des risques accrus

⁶ cf. <http://www.hkma.gov.hk/eng/key-functions/banking-stability/other-basel-committee-standards/exposure-limits.shtml>

⁷ Cf. publication du 23 novembre 2016 sur http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_fr.htm

⁸ Dans la transposition suisse des prescriptions en matière de répartition des risques (cf. art. 116 OFR), on retrouve un concept semblable, pour lequel la limite maximale est fixée à CHF 250 millions, respectivement 100 % du total des fonds propres. L'étude d'impact devra analyser dans quel cadre et avec quel montant maximal pour les petits instituts (c'est-à-dire les banques et négociants en valeurs mobilières appartenant aux catégories 4 et 5 selon l'art. 2 al. 2 OB) le maintien du principe de l'actuel art. 116 est adéquat.

car, en cas de financements importants en faveur des collectivités, la surveillance de problèmes de solvabilité de celles-ci augmente la probabilité d'insolvabilité bancaire.

La transposition prévue par Hong Kong au 1^{er} janvier 2019 suit étroitement les standards de Bâle et prévoit même des règles plus strictes dans certains domaines. Ainsi, pour les titres de créance garantis, auxquels on peut en principe également attribuer les lettres de gage, une pondération de 30 % a été choisie, plus prudente que celle de 20 % proposée par les standards minimaux de Bâle. Des simplifications prudentes dans le domaine de l'atténuation du risque de crédit sont en discussion dans les banques de Hong Kong. Ainsi, au niveau national, les banques d'importance non systémique devraient avoir le choix de renoncer à utiliser les mesures d'atténuation des risques ou, si elles les utilisent, d'effectuer les calculs plus exigeants selon les standards de Bâle.

4 Besoin de réglementation et objectifs

Les pertes résultant d'une concentration de risques de crédit sont considérées comme la principale cause d'insolvabilité des banques⁹. Ceci avait déjà été le cas avant la dernière crise financière et cette dernière l'a malheureusement confirmé. Il est peu probable que cela change fondamentalement. Une réglementation appropriée de la répartition des risques fait donc partie intégrante d'une réglementation bancaire solide. Comme déjà mentionné dans la section 2, la réglementation en matière de fonds propres ignore entièrement le thème des concentrations. En ce qui concerne l'objectif essentiel, soit éviter autant que possible l'insolvabilité bancaire et ainsi d'autres dommages, il existe un besoin fondamental de réglementer en particulier la thématique des concentrations des risques de crédit. Cet état de fait se retrouve au cœur des prescriptions en matière de répartition des risques.

L'objectif du projet de réglementation est d'adapter les règlements actuels en matière de répartition des risques afin d'avoir, en accord avec les nouveaux standards de Bâle sur la répartition des risques, une réglementation en matière de répartition des risques pertinente selon les connaissances actuelles. Dans le cadre d'une analyse critique (cf. section 5) des prescriptions suisses actuelles en matière de répartition des risques, il s'est avéré que celles-ci comportent plusieurs faiblesses conceptuelles en comparaison avec les nouvelles aux standards de Bâle. Ces faiblesses doivent être supprimées.

⁹ Cf. p. 22 des « Principles for the Management of Credit Risk », Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, septembre 2000 (<http://www.bis.org/publ/bcbs75.pdf>)

5 Alternatives à une réglementation

En Suisse, il existe des prescriptions sur la répartition des risques depuis le 1^{er} juillet 1971, lorsque l'art. 4^{bis} LB a été adopté puis concrétisé en 1972 à l'art. 21 de l'ancienne OB. Depuis, ce jeu de règles a été adapté à plusieurs reprises en fonction des principaux développements des règles européennes tout d'abord, notamment à la lumière de l'expérience tirée de la crise financière, en dernier lieu le 1^{er} janvier 2013, avec la révision des règles relatives aux opérations interbancaires et en tenant compte de la thématique *too big to fail*. La révision principale est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996 et reflétait les recommandations de 1991 émises par le Comité de Bâle¹⁰ ainsi que la directive européenne 92/121/CEE¹¹ sur les grands risques.

L'existence d'une réglementation explicite en matière de répartition des risques est suffisamment motivée au vu des pertes possibles pouvant survenir à la suite de la défaillance ne serait-ce que d'un seul crédit de grande taille. Les prescriptions relatives aux exigences de fonds propres, qu'elles soient basées sur la pondération des risques ou qu'elles reposent sur un ratio de levier non basé sur les risques (approche non pondérée des risques), partent implicitement du principe qu'il n'y a aucune concentration des risques et donc que la diversification est suffisante, ce qui n'est pas réaliste. Les prescriptions en matière de répartition des risques font donc partie intégrante d'une réglementation bancaire appropriée.

Notons encore que ces prescriptions ne couvrent qu'une partie des concentrations de risques possibles dans la pratique, à savoir en premier lieu celles qui résultent du défaut d'une contrepartie individuelle ou d'un groupe de contreparties liées juridiquement ou économiquement. Les concentrations peuvent cependant se présenter sous plusieurs formes et ainsi conduire à ce que les règles sur les fonds propres, orientées implicitement sur la diversification, ne saisissent pas correctement le véritable risque. C'est par exemple le cas pour des expositions de crédit importantes réparties sur plusieurs crédits individuels de différentes tailles envers certains secteurs économiques, régions ou types de crédits (par ex. crédits garantis par des gages immobiliers). Selon les estimations faites à ce jour, dans ces cas complexes, un examen de la FINMA du cas d'espèce est plus efficace qu'une réglementation standard applicable à tous les établissements. Cet examen nécessite toutefois que la FINMA obtienne certaines informations correspondantes.

¹⁰ www.bis.org/publ/bcbasc121.htm

¹¹ Directive 92/121/CEE du Conseil du 21 décembre 1992 relative à la surveillance et au contrôle des grands risques des établissements de crédit, JO L 29 du 5.2.1993, p. 1-8.

6 Variantes et outils

Dans le secteur de la répartition des risques, plusieurs variantes de réglementation sont aussi concevables, y compris le maintien du régime actuel. Cependant, ni le développement propre de règles sur la répartition des risques au niveau suisse, ni le maintien du régime actuel ne sont convaincants.

Les prescriptions en matière de répartition des risques adoptées par le Comité de Bâle en avril 2014 sont le résultat d'une réflexion approfondie sur la question importante de savoir comment limiter judicieusement, d'après les dernières connaissances, le risque d'insolvabilité d'une banque d'abord suite au défaut d'une contrepartie individuelle ou d'un groupe de contreparties liées. Il est improbable qu'un propre développement d'une réglementation en Suisse donne un bien meilleur résultat, sans compter les frais supplémentaires et les distorsions de concurrence qu'impliquerait une telle réglementation, différente des normes internationales en vigueur dans le secteur financier.

Un maintien du régime actuel n'est pas non plus convaincant à tous points de vue, comme cela découle d'une comparaison ponctuelle avec les nouveaux standards minimaux de Bâle sur la répartition des risques :

- Les gros risques sont actuellement limités à 25 % du total des fonds propres à prendre en compte ; un dépassement est cependant possible lorsque le montant correspondant est couvert par des fonds propres librement disponibles. En cas de défaut d'un gros crédit, des fonds propres destinés à absorber les pertes sont nécessaires. Les fonds propres librement disponibles ainsi que l'ensemble des fonds propres pouvant être pris en compte ne doivent pas nécessairement pouvoir dans tous les cas absorber les pertes comme c'est le cas des fonds propres de base. Il s'agit d'une faille du régime actuel. Les nouvelles normes prévoient justement de déterminer la limitation des gros risques selon les fonds propres de base.
- La possibilité de remédier à des dépassements de limites par des fonds propres librement disponibles n'est pas convaincante. Premièrement, les fonds propres librement disponibles ne peuvent pas absorber les pertes en cas de volumes importants. Cela n'aurait donc aucun sens de les utiliser pour remédier aux dépassements de limites. Ainsi, il est déjà possible de démontrer, avec des hypothèses qui ne sont pas trop strictes, que les prescriptions actuelles en matière de répartition des risques autorisent des financements pour lesquels, en cas de défaut du crédit le plus important, la banque ne remplit plus les conditions d'autorisation en raison d'une violation des conditions minimales des fonds propres de base. Même si l'ensemble des fonds propres librement disponibles était constitué de fonds propres de base, il y aurait des aspects critiques.

Ainsi, à titre d'illustration, une banque qui disposerait d'un ratio de fonds propres de base beaucoup plus élevé que nécessaire, soit par exemple 20 %, présenterait une très bonne solvabilité. Cependant, une part substantielle de ces fonds propres de base pourrait être de fait immobilisée pour la couverture de dépassements de limite pour un ou plusieurs gros risques. Cela n'est pas évident pour des tiers et complique la comparabilité des ratios de fonds propres, ce qui engendre également des distorsions de concurrence. Par conséquent, les standards de Bâle ne prévoient pas qu'un dépassement de la limite de 25 % puisse être compensé par des fonds propres librement disponibles, même s'ils se composent de fonds propres de base.

- Dans le régime actuel, les gros risques sont mesurés en tenant compte de sûretés. Dans ce contexte, l'approche fondée sur des modèles peut également être utilisée. La crise financière a révélé les limites de telles approches par des modèles. Pour le calcul des positions de gros risques, les erreurs de modélisation peuvent avoir de très fortes répercussions, car les mauvaises estimations pour les crédits individuels ne peuvent se compenser partiellement comme lors du calcul des fonds propres minimaux pour le portefeuille global de la banque, alors qu'elles peuvent se répercuter sur un calcul erroné de la position d'un gros risque par contrepartie. Mais même lorsqu'il n'y a pas de véritable erreur, les études du Comité de Bâle ont montré que l'écart des résultats de modélisation est en partie considéré comme trop important du point de vue du droit de la surveillance. En conséquence, les nouveaux standards de Bâle ne prévoient plus de modélisation dans le contexte de la répartition des risques. Le régime actuel n'est donc pas convaincant dans ce contexte également.
- Enfin, sous la réglementation actuelle, une banque peut procéder à des financements immobiliers pour lesquels le montant du crédit dépasse de manière significative la moitié de tous les fonds propres de la banque. Il s'agit typiquement des objets de rendement. Selon l'art. 114 let. d OFR, pour les crédits garantis par des droits de gages immobiliers sur des objets d'habitation en Suisse et à l'étranger, utilisés par le preneur de crédit ou loués, seule la partie du montant du crédit excédant 50 % de la valeur vénale de l'immeuble gagé est prise en compte dans le calcul de la position de gros risque.

Dans l'ensemble, les prescriptions actuelles en matière de répartition des risques présentent plusieurs points faibles qui sont à évaluer de façon critique. Il ne s'agit pas d'aspects isolés, ces points faibles pouvant en quelque sorte s'additionner ou s'amplifier.

Les nouveaux standards de Bâle sur la répartition des risques ne présentent pas les faiblesses susmentionnées et constituent donc une amélioration souhaitable. Elles se distinguent en outre par une meilleure gestion des crédits de grande taille, en faisant intervenir des techniques d'atténuation des risques de crédit. Actuellement, selon l'art. 118 OFR, l'approche globale est

utilisée pour calculer la position globale d'une contrepartie et sa pondération. Elle repose uniquement sur l'exposition nette après prise en compte des mesures visant à atténuer les risques sous la forme de sûretés financières. Les nouveaux standards de Bâle prévoient en outre que les couvertures considérées sont explicitement attribuées à leur émetteur afin de mieux saisir d'éventuels risques de concentration des couvertures.

Un autre avantage des nouveaux standards de Bâle réside dans un élargissement des informations rapportées. Ainsi, elles prévoient que chaque position qui n'est soumise à aucune limitation fasse également l'objet d'une annonce. Il s'agit des positions envers les gouvernements centraux, les banques centrales ou d'autres contreparties centrales. De plus, les nouvelles normes prévoient que l'exposition brute doit être rapportée avant déduction des sûretés aux sociétés d'audit ainsi qu'aux autorités de surveillance.

Enfin, les standards de Bâle contiennent aussi de nouvelles exigences en matière de répartition des risques dans le contexte des banques d'importance systémique. Ainsi, la limite des positions interbancaires entre banques d'importance systémique internationales est fixée à 15 % des fonds propres de base. La réglementation suisse TBTF, adoptée en 2012 avant les normes internationales, est moins stricte puisqu'elle prévoit une limitation de 25 % des fonds propres de base durs.¹² Une adaptation du régime actuel en matière de répartition des risques est donc également indiquée dans le contexte de la réglementation TBTF.

Dans l'ensemble, il est donc opportun de transposer les nouveaux standards de Bâle en matière de répartition des risques dans le droit national.

7 Explications des dispositions révisées

Dans ce qui suit, sauf indication contraire, les numéros d'article (art.) se rapportent toujours aux dispositions du projet de révision de l'OFR et les indications « Cm » aux chiffres marginaux du projet de la circulaire FINMA « Répartition des risques – banques ».

La transposition des nouveaux standards de Bâle sur la répartition des risques implique une révision partielle du titre 4 de l'OFR « Répartition des risques » ainsi qu'une révision totale de la Circ.-FINMA 08/23 « Répartition

¹² Pour comparer, il est possible de procéder ainsi : selon la réglementation TBTF actuelle, des exigences en matière de *going concern* s'appliquent pour CS et UBS, sous la forme de fonds propres de base de 14.3 % des positions pondérées en fonction des risques, dont 10 % doit être maintenu sous la forme de fonds propres de base durs (CET1). 15 % de 14.3 % (fonds propres de base) donne 2.145 %, ce qui correspond à la norme internationale. Sous la réglementation TBTF actuelle, la limite s'élève en revanche à 2.5 % (25 % de 10 % CET1) ; elle est donc moins stricte que les règles internationales qui seront en vigueur dès 2019.

des risques – banques ». Conformément à la hiérarchie normative, l'ordonnance comprend les règles de base qui doivent être complétées et concrétisées au niveau technique par la Circ.-FINMA « Répartition des risques – banques ». La circulaire traite du calcul des gros risques, en particulier des positions du portefeuille de négoce comprenant les dérivés de crédits, contreparties centrales, titres de créances garantis ainsi que les placements collectifs de capitaux, les titrisations et autres structures d'investissement (cf. art. 118 OFR).

La révision partielle abroge les art. 103 à 108 OFR. Leur contenu a généralement été remplacé dans l'OFR ou intégré dans le projet de la révision totale de la Circ.-FINMA 08/23. La réglementation spéciale de l'art. 103 de l'OFR actuelle relative aux opérations d'émission a été abrogée, car elle représente une spécificité suisse incompatible avec les normes de Bâle¹³. Les dispositions, modifiées ou nouvelles, sont expliquées ci-dessous.

7.1 Gros risques et autres risques de crédit élevés (art. 95)

Selon les nouvelles règles, les positions qui atteignent ou dépassent 10 % des fonds propres de base disponibles nets (Tier 1) constituent des gros risques ; jusqu'ici, la base de calcul était le total des fonds propres disponibles pris en compte. Cette innovation est conceptuellement la bonne approche, car seuls les fonds propres de base sont capables d'absorber les pertes – ce qui résout un point faible du régime actuel.

La nouvelle version différencie volontairement les risques de crédit élevés et les gros risques, car les banques doivent généralement identifier et surveiller les risques de crédit élevés et remplir leur obligation d'annoncer (cf. art. 100 à 102). L'identification, la surveillance et en partie aussi l'obligation d'annoncer ne dépendent pas du fait qu'il s'agisse aussi d'un gros risque au sens de sa définition. Dorénavant, les risques de crédit et les risques de crédit de contrepartie seront également différenciés. Ces derniers sont principalement constitués par des risques envers des contreparties dans le cas d'opérations sur dérivés et d'opérations de mise en pension ou opérations similaires (voir le commentaire de l'art. 48 al. 2.). Les risques de crédit sont des risques de perte en lien avec une position sous-jacente à ces opérations (*underlyings*). La notion de risque de crédit de contrepartie a justement été introduite dans l'OFR afin d'opérer une différenciation des sources de risques dans ce type d'opérations. Au demeurant, le terme risque de crédit continue à indiquer en général les risques de perte tels que décrits à l'art. 48, c'est-à-dire aussi le cas particulier des risques de crédit de contrepartie.

¹³ Les nouveaux standards de Bâle appliquent un facteur de conversion en équivalent-crédit de 50 % (selon annexe 1, chiffre 5.2 OFR)

7.2 Position globale (art. 96)

L'objet de l'art. 96 de l'OFR actuelle – l'établissement de limitations internes appropriées pour tous les risques de marché significatifs, en tenant compte également des immeubles à l'usage de la banque ainsi que d'autres immeubles – est de fait déjà couvert par l'art. 12 al. 2 OB, il était donc opportun de corriger cette redondance. Désormais, l'art. 96 définit la position globale représentant les valeurs calculées et agrégées selon des procédures définies de toutes les positions à prendre en compte par contrepartie ou par groupe de contreparties liées.

7.3 Limite maximale autorisée par gros risque et exceptions (art. 97)

Une limite maximale de 25 % demeure par principe applicable à chaque gros risque mais, comme précisé à l'art. 95, ce sont désormais les fonds propres de base disponibles nets qui sont utilisés comme base de calcul et non plus les fonds propres pris en compte.

En vertu du principe de proportionnalité, il est prévu que les petits instituts (c'est-à-dire banques/négociants en valeurs mobilières des catégories 4 et 5 selon l'art. 2 al. 2 OB) puissent aussi dépasser la limite maximale de 25 % des fonds propres de base pour les positions envers les banques d'importance non systémique, et ce, jusqu'à une limite maximale qui reste à définir (en théorie au maximum 100 %). Ainsi, pour ces instituts, la réglementation de l'art. 116 de l'OFR actuelle serait en principe maintenue, avec les fonds propres de base comme nouvelle base de calcul pour la limite maximale supérieure à 25 % qui reste à définir. Dans ce contexte, il faut aussi prendre en compte le fait que les positions intrajournalières envers les banques ne doivent pas être saisies selon l'art. 96 al. 4 et que dans ce cas, la limite maximale à définir n'est pas pertinente.

Une caractéristique essentielle des nouvelles normes est la limite maximale « dure » de 25 %, qui ne peut être dépassée que dans certains cas exceptionnels bien définis ou qui n'est pas applicable (cf. art. 97 al. 2, 98).

Il s'agit d'une double modification de l'actuel régime, bien qu'une seule soit d'importance pratique. D'une part, les positions envers des Etats avec de très bonnes notations externes ou envers des contreparties centrales ne sont plus pondérées à 0 % lors de la détermination de la position globale (dans les faits, ces positions sont du point de vue technique « éclipsées » et n'ont jamais généré de gros risques). Ces positions seront désormais explicitement calculées, mais les positions globales correspondantes ne seront pas soumises selon l'art. 97 al. 2 à la limite maximale de 25 %, elles constituent donc une exception. Dans les faits, tout reste donc comme jusqu'à présent, mais les positions qui ne sont soumises à aucune limitation sont nou-

vement soumises au devoir d'annoncer (cf. art. 100 al. 4 let. d) ce qui contribue à accroître la transparence. D'autre part, les nouvelles règles ne laissent plus la possibilité de résorber des dépassements de la limite maximale de 25 % par des fonds propres librement disponibles. La section 6 détaille cette option actuelle qui dans des cas extrêmes peut aboutir à une violation des conditions d'autorisation.

7.4 Dépassement de la limite maximale de 25 % (art. 98)

Si, en pratique, un dépassement de la limite maximale de 25 % devait néanmoins avoir lieu, il peut y avoir de bonnes raisons à cela dans certaines circonstances. Si un rapprochement imprévu entre des contreparties jusqu'alors indépendantes a pour effet de faire passer un gros risque au-dessus de la limite maximale de 25 %, le délai de deux ans après l'accomplissement juridique du rapprochement reste applicable pour la résorption du dépassement. Le dépassement ne peut pas être augmenté de manière active (il y aurait par ex. une augmentation passive dans le contexte de l'évolution des cours de change¹⁴). La FINMA évaluera la pertinence du délai de deux ans ; si nécessaire, elle fixera un autre délai, appliquant l'art. 112 al. 2 let. h pour réduire ce délai.

Ainsi, « seule » une fusion d'une banque avec une autre entreprise du secteur financier peut conduire à un dépassement, notamment concernant une contrepartie commune (avant la fusion). Ce dépassement aussi devrait être toléré temporairement. La FINMA doit être informée des fusions prévues afin de discuter plus précisément la situation. Les cas dans lesquels la banque, lors d'une fusion, dépasse la limite par ses propres faits, alors qu'aucun dépassement n'aurait eu lieu par la simple fusion sont à évaluer de manière critique. Dans ce cas, on ne peut pas supposer ex ante l'admissibilité (temporaire) du dépassement sur la base de l'art. 98.

7.5 Obligations d'annoncer (art. 100 à 102)

La fréquence des annonces n'est pas modifiée, mais celles-ci comprennent désormais aussi les risques de crédit élevés en plus des gros risques (cf. explication de l'art. 95). Le délai a été prolongé de quatre à six semaines au niveau de l'établissement individuel. Désormais, selon l'al. 2, l'annonce ne doit pas être faite uniquement à la société d'audit, mais aussi à la FINMA. Cela vaut également pour les positions internes du groupe selon l'art. 102.

Les informations à annoncer selon l'art. 100 al. 4 ont été modifiées et étendues. La nouvelle version exige que, en plus d'annoncer les positions globales en tenant compte des mesures visant à atténuer les risques, les « valeurs brutes » soient aussi annoncées, c'est-à-dire les valeurs de positions

¹⁴ Les variations des cours de change peuvent aussi faire passer une position globale de 24 % à 26 % des fonds propres de base. Il s'agirait dans ce cas d'un dépassement de limite non autorisé qui devrait être corrigé (cf. aussi art. 101 OFR).

qui résultent de la non-prise en compte des mesures de réduction des risques selon l'art. 119 (cf. art. 100 al. 5). Un projet du formulaire d'annonce défini par la FINMA selon l'art. 100 al. 9 se trouve dans la documentation d'audition (voir également l'annexe pour des informations complémentaires).

7.6 Groupe de contreparties liées (art. 109, Cm 6 à 18)

La conception du groupe de contreparties liées reste fondamentalement inchangée. Les critères individuels à l'aune desquels il convient d'examiner si une contrepartie est liée ou non sont désormais formulés de manière un peu plus large que dans l'OFR actuelle ; ils sont contenus dans la circulaire de la FINMA « Répartition des risques – banques ».

L'art. 109 al. 3 stipule désormais que la dépendance économique ne doit être vérifiée que si des positions globales dépassent 5 % des fonds propres de base pris en compte. Étant donné que les positions globales comportant par exemple des dérivés peuvent augmenter au fil du temps, ces 5 % ne se rapportent pas au moment où la position a été prise mais à la situation actuelle.

Le champ d'application de l'al. 5 a été restreint aux corporations suisses de droit public et la let. b précise qu'il s'agit de la banque d'un canton.

7.7 Positions sur un consortium (art. 110) et positions des sociétés du groupe (art. 111)

Les règles actuelles restent inchangées.

7.8 Positions internes du groupe (art. 111a)

Comme pour les gros risques envers les contreparties externes, les fonds propres de base constituent les nouvelles bases de calcul pour les gros risques sur les positions internes du groupe (cf. art. 111a al. 3). Le nouvel art. 111a correspond autrement à l'art. 99 de l'OFR actuelle.

7.9 Allégements et renforcements (art. 112)

Les règles actuelles restent inchangées. Les nouvelles lettres i et j de l'alinéa 2 explicitent la réglementation selon laquelle, en cas de demande motivée, la FINMA peut autoriser des parties à ne pas être considérées comme un groupe de contreparties liées, comme le prévoient également les standards de Bâle.

7.10 Pondération des collectivités de droit public et des lettres de gage suisses (art. 113)

L'actuelle pondération de 20 % pour les cantons présentant une très bonne notation est maintenue à l'art. 113. Pour les communes et les collectivités de droit public à l'étranger, une pondération de 100 % s'applique, indépendamment de la notation.

L'art. 113 fixe également la pondération de 20 % pour les lettres de gage suisses, soit la pondération minimale applicable à ce type de positions d'après les standards de Bâle. De la sorte, ces lettres de gage sont ainsi désormais soumises à une limitation effective, tandis que sous l'approche actuelle de la répartition des risques, inspirée des règles de l'UE, elles ne sont soumises à aucune limite ou se voient affecter une pondération de 0 %. Par souci d'exhaustivité, il convient d'indiquer que les lettres de gage suisses, sous l'approche suisse en matière de répartition des risques qui arrive à échéance fin 2018, ont été pondérées à hauteur de 25 % et qu'elles sont de ce fait soumises à une limitation.

Les lettres de gage suisses sont émises uniquement par deux établissements (Banque des Lettres de Gage d'Etablissements suisses de Crédit hypothécaire, Centrale de lettres de gage des banques cantonales suisses). Il en résulte une concentration induite par le système qui pourrait mener à un conflit avec les prescriptions en matière de répartition des risques dans certains établissements. Pour résoudre ou du moins réduire ce conflit, l'utilisation de l'approche *look through* est envisageable. Au lieu d'additionner la position des émetteurs de lettres de gage, la position (également pondérée à hauteur de 20 %) en lettres de gage d'un établissement suisse de lettres de gage peut aussi être attribuée au prorata de ses banques membres (principales). Il convient ici de prêter attention à la limite maximale des positions interbancaires. Les parts au prorata correspondent aux parts des banques membres en termes de volumes de prêt des établissements de lettres de gage vis-à-vis de leurs membres. Celles-ci sont définies une fois par an. Cette variante devrait être étudiée de plus près dans le cadre de l'étude d'impact réalisée parallèlement à l'audition.

7.11 Positions globales (art. 114)

La position globale envers une contrepartie sera désormais formée sans compensation entre les positions du portefeuille de négoce et du portefeuille bancaire, c'est-à-dire par une simple addition de la position globale ou du portefeuille de négoce et de la position globale du portefeuille bancaire. La mesure des types individuels de positions est précisée aux art. 115 à 118 (avant atténuation du risque) ainsi qu'aux Cm 21 à 80. Les règles pour le calcul de position dans le cadre de l'application des techniques d'atténuation des risques sont quant à elles précisées à l'art. 119 ainsi qu'aux Cm 81 à 91.

7.12 Positions comportant un risque de crédit de contrepartie (art. 115)

Les positions comportant un risque de crédit de contrepartie, telles que les dérivés, qui peuvent être comptabilisés tant dans le portefeuille bancaire que dans le portefeuille de négoce, doivent être intégrées dans la position de la contrepartie. Cependant, la valeur patrimoniale (actif sous-jacent, *underlying*), qui sous-tend le dérivé (par ex. une action) étant toutefois soumise à un risque de crédit, le risque de crédit de ladite valeur patrimoniale doit également être pris en considération (dans l'exemple, dans la position globale de l'émetteur des actions).

S'agissant de la mesure du risque de crédit de contrepartie dans le cas de dérivés, c'est l'approche standard selon l'art. 57 de l'OFR actuelle qui s'applique, en vertu de laquelle les équivalents-crédit sont, depuis le 1^{er} janvier 2017, également déterminés pour les dérivés dans le contexte des fonds propres minimaux. Pour ce qui est des prêts, opérations de mise en pension et opérations similaires, on utilise l'approche simple ou l'approche globale, soumises à des restrictions, pour déterminer les positions pondérées en fonction des risques ou les fonds propres minimaux qui en découlent, mais sans tenir compte des décotes estimées en interne selon les Cm 212 ss de la Circ.-FINMA 17/7 « Risques de crédit – banques » pour ce qui concerne l'approche globale. L'approche des modèles relative aux risques de marché selon les Cm 242 ss de la Circ.-FINMA 17/7 ne doivent plus non plus être utilisées. Pour ces opérations, l'utilisation de la méthode des modèles EPE selon le Cm 123 de la Circ.-FINMA 17/7 dans le cadre de la répartition des risques n'est également plus autorisée¹⁵.

A côté du risque de crédit de contrepartie, il faut également prendre en considération la valeur de la position envers l'émetteur de la valeur patrimoniale sous-jacente (action, obligation, etc.). Cette valeur de la position correspond à la perte qui interviendrait en cas de défaillance de l'émetteur et d'une perte totale de valeur de la valeur patrimoniale sous-jacente (*jump to zero*)¹⁶.

7.13 Autres positions dans le portefeuille bancaire (art. 116 et 117)

Les art. 116 et 117 règlent le calcul des autres positions du portefeuille bancaire. S'agissant des positions du bilan, c'est en principe la valeur comptable déterminée selon les règles applicables à l'établissement des comptes qui s'applique. Si, pour la banque, il s'avère trop fastidieux de déduire au cas

¹⁵ Cf. à ce sujet §34 des nouvelles normes de Bâle en matière de répartition des risques, indiquant que les banques ne pourront continuer à utiliser leur méthode de calcul pour les opérations de prêt, de mise en pension ou opérations similaires que si le Comité de Bâle ne termine pas la révision des approches standard pour les risques de crédit avant la date butoir du 1^{er} janvier 2019. Il est vrai que l'adoption des approches standard révisées par le Comité de Bâle a pris du retard fin 2016, mais il ne peut pas être présumé que le Comité de Bâle n'adoptera les approches standards révisées qu'après le 1^{er} janvier 2019.

¹⁶ Les pertes négatives sont à ignorer.

par cas d'éventuels correctifs de valeur ou des ajustements de valeur sur des positions spécifiques, il est alors possible de recourir à la valeur brute. L'utilisation de la valeur brute se traduit par une mesure de la position plus aisée, mais aussi plus prudente.

Les opérations hors bilan sont en principe converties dans leur équivalent-crédit en appliquant les facteurs de conversion des crédits indiqués à l'annexe 1 de l'OFR, comme cela est d'ailleurs fait pour la détermination des fonds propres minimaux. S'agissant des accords de crédit révocables mentionnés à l'annexe 1 ch. 1.3 OFR c'est un facteur de conversion des crédits de 10 % (au lieu de 0 %) qui s'applique dans le cadre de la répartition des risques.

7.14 Positions dans le portefeuille de négoce et autres positions (art. 118)

Les règles relatives à la définition de la position globale pour les positions du portefeuille de négoce et pour d'autres « types de positions spéciales », comme les positions envers les contreparties centrales (y compris les positions issues de services de compensation), les positions en titres de créance garantis ou les positions de placements collectifs de capitaux, titrisations et autres structures de placement, se trouvent, en raison de leur nature technique, dans la Circ.-FINMA « Répartition des risques – banques ». Celle-ci décrit les règles relatives au calcul des positions selon les standards minimaux de Bâle.

7.14.1 Positions dans le portefeuille de négoce (Cm 32 à 56)

Dans le portefeuille de négoce, il peut y avoir des positions longues et courtes. Avant de pouvoir utiliser les règles pour leur compensation, il faut déterminer les différentes positions séparément. A cet effet, on utilise généralement les mêmes principes de mesure que pour définir la position dans le cadre des prescriptions en matière de fonds propres minimaux. En particulier pour les positions présentant des risques de crédit de contrepartie ainsi que dans le contexte de la limitation des risques, il y a parfois des règles différentes, car pour la répartition des risques lors du calcul de la position, on considère toujours le risque maximal de perte.

La valeur comptable est déterminante pour les titres de dette et de participation, ce qui correspond à la juste valeur pour les positions du portefeuille de négoce (cf. Cm 21). Pour les dérivés et les opérations de prêt, de mise en pension et opérations similaires (dites *securities financing transactions*), il existe un risque de crédit (pour les dérivés, c'est le risque de défaillance du sous-jacent ou *underlying*) ainsi qu'un risque de crédit de contrepartie (pour les dérivés, c'est le risque de défaillance de la contrepartie de la transaction sur dérivés). Dans le cadre des prescriptions en matière de répartition des risques, les deux risques doivent être enregistrés selon le Cm 22. Pour les

dérivés linéaires comme les *swaps*, les contrats à terme (*futures*), etc., les valeurs de position doivent être converties comme pour la définition des fonds propres minimaux pour les risques de marché (Cm 23). Pour les dérivés non linéaires comme les options, on n'utilise toutefois plus les valeurs de positions pondérées en fonction du delta. On estime plutôt que l'actif sous-jacent fait défaut avec une perte totale (conception *jump to zero*, c'est-à-dire que la valeur tombe à zéro car aucun recouvrement ou *recovery* n'est présumé). À ce sujet, voir les règles décrites au Cm 25. Le calcul des positions sur dérivés de crédit est décrit aux Cm 24, 35 et 40 à 44 et le traitement des positions couvertes par les dérivés de crédit aux Cm 33 à 44. Le calcul des positions de tous les autres instruments s'effectue selon les règles correspondantes pour les positions du portefeuille bancaire (cf. Cm 26).

Après avoir défini les différentes valeurs des positions, une compensation des positions longues et courtes est effectuée si celle-ci est autorisée. Les Cm 27 à 45 en décrivent les règles, sachant que les Cm 40 à 44 correspondent aux règles déjà en vigueur pour les dérivés de crédit plus complexes.

7.14.2 Positions des titres de créance garantis (Cm 52 à 63)

Les titres de créance garantis sont en principe pondérés à hauteur de 100 % comme toutes les autres positions. Les standards de Bâle prévoient cependant une pondération préférentielle d'au moins 20 % ou plus lorsqu'une série de conditions est remplie. Celles-ci sont énumérées aux Cm 52 à 62.

Pour les lettres de gage suisses, ces conditions peuvent être considérées comme remplies et le projet de l'OFR prévoit justement à l'art. 113 la pondération préférentielle au taux de 20 % pour les lettres de gage suisses. Pour plus de détails concernant les lettres de gage suisses, voir section 7.10.

7.14.3 Positions des placements collectifs de capitaux, titrisations et autres structures de placement (Cm 63 à 78)

Pour les investissements dans des placements collectifs de capitaux, des titrisations et d'autres structures, la banque détient indirectement les actifs sous-jacents de ces structures d'investissement (comme les titres de participation, les obligations ou encore les hypothèques). Elle est toutefois soumise au risque de crédit de ces actifs ou positions. Afin de reconnaître d'éventuelles concentrations, la banque doit vérifier les positions sous-jacentes et les attribuer aux contreparties correspondantes (par ex. émetteur du titre de participation).

Pour des motifs de matérialité, la banque peut y renoncer dès lors que la totalité du montant investi par la banque dans une structure déterminée est

inférieure à 0,25 % de ses fonds propres de base. Elle doit toutefois identifier au moyen de l'approche *look-through* toutes les positions qui atteignent ou dépassent 0,25 % de ses fonds propres de base. Si une banque n'est pas en mesure d'identifier les actifs sous-jacents, conformément aux règles décrites au Cm 67, elle doit attribuer le montant total d'un investissement à la structure en tant que contrepartie ou au « client inconnu ». Pour les petites banques des catégories 4 et 5, le projet de circulaire prévoit au Cm 68 une valeur seuil de 2 % au lieu de 0,25 % des fonds propres de base à partir de laquelle une telle vérification au moyen de l'approche *look-through* est nécessaire.

A côté des risques de concentration d'actifs sous-jacents de plusieurs structures, des risques supplémentaires sous forme de tiers impliqués dans plusieurs structures, comme les fournisseurs de protection, peuvent se présenter. Ce type de constellations est à prendre en compte au moyen du concept des contreparties liées.

7.14.4 Positions envers les contreparties centrales y compris les positions liées à des activités de compensation (Cm 48 à 51) et les positions découlant de transactions non exécutées (Cm 79)

Les positions liées à la compensation de transactions (activités de compensation, *clearing*) envers des contreparties centrales qualifiées (cf. Cm 46) sont exceptées de la limite maximale de 25 % conformément à l'art. 97 al. 2 let. d OFR. Cela ne vaut cependant pas pour les positions envers des contreparties centrales non-qualifiées. Ces positions doivent être calculées indépendamment du statut de qualification et les Cm 48 à 49 exposent la procédure à suivre. Le Cm 50 précise comment traiter les positions de services de compensation d'une banque qui agit en tant que membre compensateur ou client d'un membre compensateur.

Les transactions non exécutées après le cinquième jour ouvrable bancaire doivent être incluses dans la position globale selon les règles décrites au Cm 79.

Les autres positions envers les contreparties centrales qui n'ont pas de lien direct avec les activités de compensation doivent être enregistrées selon les règles générales en matière de répartition des risques. Ces positions sont dans tous les cas soumises à la limite maximale.

7.15 Atténuation du risque (art. 119, Cm 80 à 90)

Les mesures et instruments d'atténuation du risque selon l'art. 119 correspondent en principe à celles en vigueur. Les modalités techniques de la prise en compte de ces mesures et instruments pour définir la position globale ont cependant changé ; en particulier la modélisation des valeurs de sûreté n'est plus autorisée.

De manière analogue aux exigences minimales en fonds propres (cf. art. 61), les explications que l'OFR consacre à la répartition des risques se limitent à énumérer les mesures permettant d'atténuer le risque pouvant être prises en compte et renvoient pour plus de détails aux dispositions d'exécution de la FINMA. Celles-ci se trouvent d'une part dans la Circ.-FINMA « Répartition des risques – banques » (cf. Cm 81 à 91) et d'autre part en particulier dans la Circ.-FINMA 17/7 (cf. Cm 163 à 190 pour l'approche simple et Cm 191 à 278 pour l'approche globale, ainsi que Cm 279 à 332 pour les garanties et les dérivés de crédit). Dans le contexte de la répartition des risques, les règles applicables à l'atténuation du risque s'appuient sur les règles correspondantes pour le calcul des fonds propres minimaux.

En comparaison avec les exigences minimales en fonds propres, l'atténuation des risques est toutefois limitée dans le cadre de la répartition des risques. Une première condition fondamentale est qu'une banque peut utiliser une mesure d'atténuation du risque lors de la détermination de la position globale dans un contexte de répartition des risques uniquement si elle utilise aussi cette même mesure pour calculer les fonds propres minimaux de la position et si elle respecte également les conditions nécessaires dans le contexte des prescriptions en matière de répartition des risques en rapport avec cette mesure (Cm 80). L'atténuation du risque sous forme de sûretés financières reconnues implique que les propres estimations ou les modèles internes des banques ne soient plus utilisés afin d'établir une réduction des positions. Seules les approches simple et globale sont désormais acceptées (cf. Cm 86 et 88).

Autre nouveauté, lorsqu'une atténuation du risque au moyen d'une sûreté mène à la réduction d'une position envers la contrepartie, le montant de la réduction correspondant doit être attribué au fournisseurs d'atténuation du risque de crédit (ARC) (cf. Cm 84 à 90). Ce n'était pas le cas jusqu'ici pour l'approche globale. Cette procédure se base sur l'hypothèse d'un double défaut, celui de la contrepartie comme celui du fournisseur ARC. Cela peut être perçu comme une hypothèse extrême. Mais le rôle des prescriptions en matière de répartition des risques est fondamentalement de partir d'événements extrêmes et d'évaluer leurs conséquences pour les banques. L'événement extrême « normal » est justement le défaut d'un crédit de grande taille et la prolongation naturelle réside dans l'hypothèse supplémentaire que le fournisseur ARC (par ex. garant ou émetteur de la sûreté) fasse aussi défaut en parallèle. Cela peut se réaliser particulièrement vite en présence de dépendances – ainsi, le défaut des *subprimes* aux Etats-Unis a aussitôt entraîné le défaut des entreprises d'assurance monoline qui avaient acheté des protections de crédit en grande quantité pour ces titres. Une dérogation à ce principe du double défaut n'est envisageable que pour les *credit default swaps* pour lesquels ni le donneur de protection ni la créance de référence ne sont des établissements financiers (cf. Cm 35 à 38 Circ.-FINMA « Répartition des risques – banques ») : le montant de la réduction n'est pas entière-

ment attribué au donneur de protection, mais on lui attribue l'équivalent-crédit du dérivé calculé selon l'approche standard (art. 57 de l'OFR actuelle). L'attribution du montant de la réduction des risques à effectuer dans l'approche globale pour les titres de l'émetteur utilisés comme sûretés (actions, obligations, etc.) a pour objectif de quantifier d'éventuelles concentrations dans certains titres utilisés comme sûretés. En cas de grandes positions, un gros risque pourrait émerger, notamment lorsque la banque détient aussi d'autres positions envers l'émetteur de la sûreté. La surveillance et la limitation appropriée de ces risques de concentration sont déjà obligatoires selon l'art. 118 al. 4 de l'OFR actuelle. Une limite maximale explicite a toutefois été ajoutée (25 % des fonds propres de base).

7.16 Règles spéciales pour les banques d'importance systémique (art. 136)

Par analogie avec les règles générales en matière de répartition des risques, pour les banques d'importance systémique aussi, les fonds propres de base seront désormais utilisés comme base de calcul pour la limitation des gros risques. Cela représente un allègement par rapport à la réglementation actuelle, selon laquelle les fonds propres de base durs constituent la base de calcul pour la limite maximale de 25 %.

Si la contrepartie est une banque suisse d'importance systémique ou une banque étrangère internationale d'importance systémique, une limite maximale de 15 % s'applique désormais en accord avec les normes internationales. Celles-ci prévoient explicitement 15 % comme limite pour la position globale envers des banques internationales d'importance systémique. Pour la position globale sur des banques nationales d'importance systémique, selon une option nationale des normes de Bâle, une limite maximale inférieure à 25 % peut aussi être fixée. L'exercice de cette option est en principe recommandé par le Comité de Bâle. La limite plus basse de 15 % au lieu de 25 % combinée à une base de calcul plus élevée (ensemble des fonds propres de base au lieu des fonds propres de base durs) constitue au final une diminution de 11 % de la limite effective (cf. note de bas de page 12 pour plus de détails).

Par analogie absolue avec les règles applicables à toutes les banques, cette limite maximale ne peut être temporairement dépassée que conformément aux règles énoncées à l'art. 98. La possibilité d'une couverture par des fonds propres librement disponibles n'existe plus (cf. section 4).

7.17 Dispositions transitoires (art. 148h)

Conformément aux normes de Bâle III (§93), aucune clause dite de *grandfathering* n'est prévue pour les positions existantes avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles à partir du 1^{er} janvier 2019 qui dépassent de manière non autorisée la limite de 25 %.

Les établissements qui attendent ou soupçonnent des dépassements de cette limite après l'entrée en vigueur des nouvelles règles au 1^{er} janvier 2019 s'annoncent à la FINMA avant le 31 mars 2018.

8 Conséquences, efficacité et applicabilité

Lors de l'élaboration du projet de révision en matière de répartition des risques, dans le cadre du groupe de travail national, une première étude d'impact avait été réalisée auprès de 20 établissements en automne 2015 (*quantitative impact study*, QIS) pour évaluer les conséquences des règles révisées. Cela a permis d'obtenir une première évaluation des conséquences, présentée aux sections 8.1 à 8.6. Pour résumer, d'importants dépassements de la limite maximale se concrétiseraient dans deux secteurs sous la nouvelle réglementation. Le premier secteur est celui des lettres de gage suisses, pour lequel un établissement a dépassé matériellement la limite maximale malgré une pondération préférentielle de 20 % (au lieu de la pondération standard de 100 %). L'autre secteur concerne les financements des immeubles d'habitation qui, selon les nouvelles règles, doivent entièrement être inclus dans la position globale pour la répartition des risques. Sous les nouvelles règles, plusieurs établissements dépassent plus ou moins nettement la limite maximale de 25 %.

Ces résultats de la première QIS doivent toutefois être réévalués en raison d'une représentativité éventuellement insuffisante, cf. à ce sujet la section 9.

Pour la mise en œuvre des normes révisées sur la répartition des risques dans plusieurs domaines, d'importantes adaptations des systèmes informatiques sont nécessaires en raison des modifications dans le calcul des positions, notamment dans le domaine des techniques d'atténuation du risque. Etant donné que les nouvelles règles de calcul remédient à certaines faiblesses du régime actuel, les établissements concernés rencontreront de nouvelles restrictions pour la conclusion de grandes positions de crédit. Il ne faut pas s'attendre à une réduction de l'octroi de crédits ou de la croissance en raison des modifications dans le secteur des gros risques. Pour les détails, cf. l'analyse d'impact établie par le DFF (cf. section 3 de ce document « Rapport explicatif sur la révision de l'ordonnance sur les fonds propres : ratio de levier et répartition des risques » du 7 avril 2017.

8.1 Nouvelle limite maximale de 25 % de fonds propres de base

Une base de calcul plus restrictive sous la forme des fonds propres de base au lieu de total des fonds propres disponibles n'a eu aucune conséquence matérielle – dans l'hypothèse qu'aucune autre modification des prescriptions en matière de répartition des risques n'est faite. Sur les 20 établissements, 3

établissements ont accusé de nouvelles positions de gros risques dépassant la limite maximale de 25 % sans généralement dépasser 30 %. Seul un établissement avec des fonds propres de base relativement bas a présenté une position de gros risques de 36 % des fonds propres de base. Cela découle du système bancaire suisse généralement bien capitalisé et du taux élevé de fonds propres de base dans le capital global. Avec l'introduction de Bâle III en 2013, une amélioration de qualité du capital a généralement été atteinte. Ainsi, depuis 2013, les fonds propres de base doivent en principe s'élever au moins à 75 % du total des fonds propres minimaux (ratio minimal fonds propres de base 6 % vs. ratio minimal capital global 8 %).

Les nouvelles règles en matière de répartition des risques prévoient cependant une série de durcissements qui, en combinaison avec les fonds propres de base comme nouvelle base de calcul pour la limite maximale de 25 %, pourraient avoir un impact matériel, comme cela a été le cas isolément pour certaines des 20 banques ayant participé à l'étude d'impact. Cela sera examiné dans les sections 8.2 à 8.6 (toujours avec 25 % des fonds propres de base comme limite maximale).

8.2 Relations interbancaires et nouveau calcul des positions

Pour la première QIS, l'hypothèse consistait à admettre que plus aucun dépassement de la limite maximale de 25 % selon l'art. 116 de l'OFR actuelle n'était possible. Pour les banques moyennes et grandes des catégories 1 à 3, aucun impact matériel n'a été observé à cet égard. Toutefois, il s'est avéré que seules deux des dix petites banques sur les 20 qui participaient à l'étude présentaient quelques gros risques interbancaires dépassant 25 %. Il faut partir du principe que de tels dépassements sont aussi pertinents pour d'autres petites banques ayant des modèles commerciaux non représentés dans l'échantillon QIS. L'abrogation de l'art. 116 actuel aurait ainsi des conséquences matérielles pour certains petits instituts. Ainsi, pour les petites banques, c'est-à-dire les banques des catégories 4 et 5 d'après l'art. 2 al. 2 OB, sur le modèle de l'art. 116 de l'OFR actuelle, il faut introduire une réglementation proportionnelle afin que dans les relations interbancaires, les positions de gros risques dépassant 25 % des fonds propres de base restent possibles vis-à-vis des banques d'importance non systémique. La deuxième QIS doit apporter les données permettant de calibrer la limite maximale dépassant 25 % des fonds propres de base. Dans chaque cas, la limite maximale judicieuse doit se rapporter à 100 % des fonds propres de base.

8.3 Lettres de gage suisses

Avec la nouvelle pondération préférentielle de 20 %, un établissement (parmi les 20) a présenté un dépassement matériel de la limite maximale de 25 % des fonds propres de base. Deux facteurs peuvent expliquer ce dépassement matériel. D'une part, cet établissement détient des lettres de gage suisses en quantités massives pour la gestion des exigences en matière de

liquidité. D'autre part, dans l'approche internationale des prescriptions actuelles en matière de répartition des risques¹⁷, il n'y a aucune limitation pour les positions sur des lettres de gage suisses.

8.4 Prise en compte intégrale des montants du crédit pour les immeubles résidentiels

Sur le modèle simplifié des règles de l'UE pour les grands crédits, selon l'actuelle réglementation suisse, une partie substantielle du montant du crédit pour le financement d'immeubles d'habitation n'est pas incluse dans la position-risque. Cette partie s'élève à 50 % de la valeur vénale. Malgré leurs fonds propres modestes, correspondant à leur taille, les petites banques sont autorisées à effectuer ce financement relativement important. Si la banque dispose par ex. de fonds propres de base de CHF 24 millions, la limite maximale de 25 % s'élève à CHF 6 millions. Le financement d'un objet ayant une valeur vénale (jusqu'à) CHF 20 millions est toutefois possible : la banque pourrait par ex. fixer un prêt maximal de 80 % de la valeur vénale, ce qui correspondrait à un crédit de (max.) CHF 16 millions. Sur ceux-ci, selon la réglementation actuelle, CHF 10 millions ne sont pas à inclure dans la position globale ou de gros risques alors que ce sera le cas, à l'avenir, selon le projet de révision en accord avec les nouvelles normes de Bâle. Dans l'exemple cité, cela entraîne un taux de $16/24 = 67\%$ du crédit aux fonds propres de base de l'établissement, ce qui est largement supérieur à la limite maximale autorisée de 25 %. Selon la réglementation actuelle, dans un cas extrême, la banque pourrait perdre nettement plus que la moitié de ses fonds propres de base et ainsi devenir insolvable, avec les conséquences que cela implique pour les créanciers et les investisseurs.

La première QIS a montré que ce durcissement fondamentalement raisonnable – utilisé pour le financement actuel des banques – conduirait dans plusieurs cas à un dépassement plus ou moins net de la limite maximale de 25 %. Il faut s'attendre à ce que le dépassement de limite se vérifie surtout auprès des petites banques. Il faudra examiner et évaluer davantage cet aspect.

8.5 Positions envers des cantons et communes

Pour les positions envers des cantons et des communes très bien notés, les établissements peuvent actuellement utiliser une pondération préférentielle de 20 %. La nouvelle réglementation prévoit de maintenir la pondération préférentielle pour les cantons très bien notés, mais d'instaurer une pondération de 100 % pour les positions envers des communes. Il s'agit de la pondération habituelle pour toutes les contreparties (exception faite des cantons et des établissements suisses de lettres de gage). Pour les établissements de

¹⁷ Selon l'approche suisse de la répartition des risques s'achevant fin 2018, les lettres de gage suisses sont soumises à une pondération de 25 % et donc aussi à une limitation.

la première QIS, seule une position de gros risques envers une commune a dépassé 25 % des fonds propres de base avec cette nouvelle pondération, toutes les autres positions se situaient en dessous de 20 %. Ce résultat aussi devra être réexaminé dans le cadre d'une deuxième QIS plus large.

8.6 Le client « inconnu »

Selon la nouvelle réglementation, toutes les positions sur des patrimoines gérés collectivement (fonds, titrisations, etc.) pour lesquels on ne peut pas vérifier les positions sous-jacentes (*look through*) doivent être attribuées au client « inconnu ». Lors de la première QIS, cette procédure n'a fait émerger aucune nouvelle position de gros risques. La hauteur des positions agréées des clients « inconnus » par banque était inférieure à 5 % des fonds propres de base pour tous les établissements.

9 Risques et incertitudes

Tandis que la première QIS a déjà livré des connaissances précieuses sur certains aspects, d'autres résultats présentent des incertitudes au moins sur deux points :

- Premièrement, l'échantillon d'établissements qui ont participé à la première QIS ne peut pas forcément être considéré comme représentatif de l'ensemble des établissements en Suisse. Les résultats parfois plutôt inattendus pour les petits établissements sous les nouvelles règles doivent être confirmés dans le cadre d'une étude plus représentative :
 - Impact uniquement ponctuel lors de l'inclusion du montant de crédit global pour le financement de grands immeubles résidentiels et objets de rendement (au lieu du montant dépassant 50 % de la valeur vénale).
 - Impact difficilement décelable de la réglementation durcie pour les crédits interbancaires.
- Pour les opérations sur dérivés, le calcul de la position a en général été effectué sur la base de la méthode de marché visée à l'art. 56 de l'OFR actuelle¹⁸ et non pas sur la base de l'approche standard introduite le 1^{er} janvier 2017 (SA-CCR)¹⁹. Les conséquences de l'approche standard (cf. art. 57 OFR) et de l'approche standard simplifiée (cf. Cm 32 à 122 Circ.-FINMA 17/7) ne sont donc que partiellement connues dans le domaine de la répartition des risques.

En outre, il n'est pour l'heure pas connu si d'éventuels dépassements de la limite maximale selon la nouvelle réglementation pourront être corrigés d'ici

¹⁸ RO 2012 5441

¹⁹ RO 2016 4683

l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 (cf. les dispositions transitoires de l'art. 148h de l'OFR actuelle).

Pour limiter ces incertitudes, une deuxième étude d'impact QIS est effectuée parallèlement à l'audition. L'objet de la QIS est notamment de collecter des données pour calibrer l'allègement prévu pour les petits établissements des catégories 4 et 5 dans le domaine des positions interbancaires vis-à-vis des banques d'importance non systémique sur le modèle de l'art. 116 de l'OFR actuelle (cf. à cet égard la section 7.3 par ex.). Les établissements (banques et négociants en valeurs mobilières) qui souhaitent participer à cette QIS peuvent obtenir les documents correspondants en envoyant une demande par e-mail à basel3@finma.ch.

10 Suite de la procédure

L'adoption de l'ordonnance révisée sur les fonds propres ainsi que des dispositions d'exécution correspondantes de la FINMA sur la répartition des risques est prévue pour le quatrième trimestre 2017.

Pour déterminer les conséquences quantitatives des nouvelles prescriptions en matière de répartition des risques, une autre étude d'impact nationale est conduite parallèlement à l'audition. Les résultats tirés de cette étude ainsi que leur prise en compte appropriée dans la réglementation finale seront débattus à l'automne 2017 dans le groupe de travail national. Les règles révisées sur la répartition des risques entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Afin que les établissements disposent d'assez de temps pour la mise en œuvre technique, les règles révisées devraient être adoptées fin 2017. La publication du nouveau formulaire d'annonce est prévue pour le premier trimestre 2018.

11 Annexe : nouveau formulaire d'annonce (art 100 à 102 OFR)

Les documents d'audition comprennent un projet du nouveau formulaire d'annonce en matière de répartition des risques au format Excel, comprenant des contreparties fictives en guise d'illustration. Le jeu de formulaires est plus vaste que le formulaire d'annonce « Gros risques » en vigueur puisqu'il sert à annoncer non seulement les gros risques mais aussi d'autres contenus, conformément aux nouvelles normes de Bâle III (cf. art. 100 al. 4 let. a à d OFR), et les contenus touchant aux positions internes du groupe mentionnées à l'art. 102 OFR.