

Circulaire 2011/XX: «Volant de sécurité en matière de fonds propres et planification des fonds propres»

Référence: Circ.-FINMA
 Date
 Entrée en vigueur: 1^{er} juillet 2011
 Dernière modification:
 Bases légales: LFINMA art. 7 al. 1 let. b
 LB art. 4 al. 1, 2 et 3
 OFR art.34
 Annexe 1: Classification des établissements

Destinataires																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
LB			LSA			LBVM	LPCC									LBA			Autres																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
X	Banques			Assureurs		X	Bourses et participants			Directions de fonds			SICAV			Sociétés en comm. de PCC			SICAF			Banques dépositaires			Gestionnaires de PCC			Distributeurs			Représentants de PCC étr.			Autres intermédiaires			OAR			IFDS			Entités surveillées par OAR			Sociétés d'audit			Agences de notation																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																													
	Groupes et congl. financiers			Groupes et congl. d'assur.			Négociants en valeurs mob.																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																							</

I.	Objet	Cm	1–6
II.	Champ d'application	Cm	7–9
III.	Exigences forfaitaires de fonds propres au titre du pilier 2	Cm	10–28
A.	Qualité des fonds propres additionnels	Cm	12–13
B.	Catégorisation	Cm	14–17
C.	Fourchettes par catégorie pour les fonds propres additionnels	Cm	18–20
D.	Non-respect des exigences de fonds propres	Cm	21–28
a.	Cas prévus de non-respect de l'objectif de fonds propres	Cm	21–23
b.	Cas imprévus de non-respect de l'objectif de fonds propres ou du seuil d'intervention	Cm	24–26
c.	Mesures en cas imprévu de non-respect de l'objectif de fonds propres ou du seuil d'intervention	Cm	27–28
IV.	Renforcements individuels	Cm	29–32
V.	Planification des fonds propres	Cm	33–44
A.	Exigences de base en termes de planification des fonds propres	Cm	33–36
B.	Contenu de la planification des fonds propres	Cm	37–40
C.	Gouvernance et processus	Cm	41–42
D.	Processus de surveillance prudentielle	Cm	43–44
VI.	Entrée en vigueur	Cm	45
VII.	Dispositions transitoires	Cm	46–47

I. Objet

Outre les exigences minimales relatives aux risques de crédit, risques de marché et risques opérationnels présentées dans son article 33 («pilier 1»), l'ordonnance sur les fonds propres (OFR; RS 952.03) prévoit que les banques doivent détenir des fonds propres additionnels en vertu de l'article 34 afin d'être en mesure de faire face aux risques non pris en compte par les exigences minimales et de garantir le respect de ces normes également en cas d'événements défavorables («pilier 2»).

En ce qui concerne la détermination de la dotation en capital adéquate pour l'établissement considéré, l'accord de Bâle II sur les fonds propres¹ prévoit que les établissements doivent disposer de processus appropriés leur permettant d'identifier tous les types de risques qu'ils encourent, de les mesurer, de les agréger et de les consolider avec des fonds propres (économiques).

Un volant de sécurité approprié au titre du pilier 2 doit être formé de sorte qu'il couvre l'ensemble des risques du bilan et hors-bilan d'un établissement et assure le bon fonctionnement de l'activité de ce dernier même en cas de forte sollicitation (principe de la poursuite de l'activité, *going concern*).

En outre, les exigences au titre du pilier 2 doivent permettre de prévenir tout comportement procyclique de l'établissement et d'augmenter la stabilité financière globale.

La présente circulaire précise la pratique de la FINMA en matière de surveillance relevant de l'article 34 OFR (exigences en fonds propres additionnels) et comprend des lignes directrices pour la mise en œuvre d'autres prescriptions au titre du pilier 2, en particulier pour ce qui touche à la procédure interne de planification des fonds propres.

La FINMA a précisé sa pratique de surveillance sur d'autres aspects du pilier 2 dans les circulaires Circ.-FINMA 08/6 «Risques de taux – banques», Circ.-FINMA 08/24 «Surveillance et contrôle interne – banques» (contrôle du risque: Cm 113-126) et Circ.-FINMA 10/1 «Systèmes de rémunération» (rémunération basée sur les risques Cm 30–38).

II. Champ d'application

La présente circulaire s'adresse aux banques au sens de l'art. 1 de la loi sur les banques (LB; RS 952.0), aux négociants en valeurs mobilières au sens de l'art. 2 let. d et de l'art. 10 de la loi sur les bourses (LBVM; RS 954.1) et aux groupes et conglomérats financiers au sens de l'art. 3c al. 1 et 2 LB.

Pour les groupes financiers, ces exigences de fonds propres s'appliquent aussi bien au niveau consolidé qu'au niveau de chaque établissement. A titre exceptionnel, la FINMA peut assouplir ses exigences au cas par cas, selon l'établissement considéré.

Les grandes banques n'entrent pas dans le champ d'application de la présente circulaire².

¹ Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres – accord cadre révisé du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, version intégrale de juin 2006.

² A l'avenir, les établissements financiers d'importance systémique (Systemically Important Financial Institutions ou SIFI) devront détenir une part de fonds propres pouvant absorber les pertes allant au-delà des exigences minimales au titre des piliers 1 et 2. En Suisse, les deux grandes banques sont qualifiées de SIFI. Dans le cadre de la législation TBTF actuellement appli-

III. Exigences forfaitaires de fonds propres au titre du pilier 2

La FINMA fixe un objectif de fonds propres aux établissements. 10

Pour atteindre leur objectif de fonds propres, les établissements doivent non seulement remplir les exigences minimales de l'art. 33 OFR, mais aussi, conformément à l'art. 34 OFR, détenir un volant de sécurité, défini forfaitairement. 11

A. Qualité des fonds propres additionnels

En ce qui concerne la composition et la prise en compte des fonds propres additionnels (art. 34 OFR), les prescriptions de l'OFR relatives aux exigences minimales au titre du pilier 1 (art. 16 ss OFR) s'appliquent par analogie³. 12

Selon le classement de l'établissement considéré et sa situation individuelle en termes de risques (voir point IV ci-après), la FINMA peut définir au cas par cas les exigences posées à la qualité des fonds propres devant constituer le volant de sécurité. 13

B. Catégorisation

Dans le cadre d'une approche prudentielle axée sur les risques, les catégorisations constituent un moyen approprié pour soumettre des établissements présentant un profil de risques comparable à des critères de surveillance uniformes. Afin de déterminer globalement les exigences de fonds propres au titre du pilier 2, la FINMA classe donc les différents établissements et groupes financiers en cinq catégories et applique pour ce faire les critères de la somme du bilan, des actifs sous gestion, des dépôts privilégiés et des fonds propres nécessaires⁴. La pertinence des critères choisis pour ce classement est vérifiée périodiquement. 14

Les différentes catégories se définissent en fonction des échelles indiquées dans le tableau en annexe. Au moins trois des critères cités doivent être remplis pour qu'un établissement soit classé dans une catégorie. La FINMA vérifie chaque année le classement des établissements et des groupes financiers dans les différentes catégories. 15

Si l'établissement considéré et le groupe financier ne relèvent pas de la même catégorie, ils sont traités tous les deux d'après l'objectif de fonds propres le plus élevé. 16

Lorsqu'un changement de catégorie d'un établissement implique un objectif de fonds propres plus élevé, la FINMA accorde alors un délai de transition à l'établissement considéré. 17

cable, la Banque nationale suisse peut être amenée à déclarer d'autres banques comme établissements d'importance systémique.

³ A la suite de la reprise dans l'OFR du train de mesures de Bâle III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, décembre 2010, (<http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>) par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, les exigences en termes de qualité des fonds propres se sont accrues, en particulier en ce qui concerne la composante actions ordinaires (« noyau dur ») à détenir.

⁴ La catégorie 1 ne figure pas dans le tableau ci-après (cm 20), car les grandes banques ne relèvent pas du champ d'application de la présente circulaire; elles relèvent de prescriptions en matière de fonds propres qui leur sont spécifiques.

C. Fourchettes par catégorie pour les fonds propres additionnels

Les exigences de fonds propres au titre du pilier 2 sont définies de manière décroissante en fonction de la taille et de la complexité de l'établissement. 18

Les fourchettes par catégorie sont indiquées dans le tableau suivant. 19

	Quote-part de capital ⁵ qui détermine l'objectif de fonds propres	Quote-part de capital dont le non-respect déclenche immédiatement des mesures de surveillance accrue («seuil d'intervention»)
Catégorie 2	13,6-14,4 %	11,5 %
Catégorie 3	12 %	11 %
Catégorie 4	11,2 %	10,5 %
Catégorie 5	10,5 %	10,5 %

D. Non-respect des exigences de fonds propres

a. Cas prévus de non-respect de l'objectif de fonds propres

En principe, en cas d'acquisition ou de fusion notamment, un établissement peut ne pas respecter son objectif de fonds propres, en toute connaissance de cause et seulement de manière temporaire. 21

L'établissement doit informer préalablement la FINMA lorsqu'il prévoit de ne pas respecter l'objectif de fonds propres et expliquer de manière argumentée comment et dans quel délai il compte l'atteindre à nouveau. 22

Si des circonstances particulières, comme des acquisitions ou des fusions, entraînent un changement de catégorie, la FINMA peut alors octroyer un délai de transition spécifique à l'établissement considéré. 23

b. Cas imprévus de non-respect de l'objectif de fonds propres ou du seuil d'intervention

Si la FINMA constate que la quote-part de fonds propres d'un établissement a diminué et que l'objectif de fonds propres n'est de ce fait plus atteint, elle exige alors leur reconstitution et soumet l'établissement à une surveillance accrue. 24

Si un établissement est capable de réaliser des bénéfices ou d'emprunter des capitaux sur le marché aux conditions du marché, la FINMA prend alors les mesures appropriées pour que ce dernier rétablisse immédiatement sa quote-part de fonds propres au niveau de l'objectif requis. 25

Si un établissement n'est temporairement pas en mesure de réaliser des bénéfices, que ce soit pour des raisons qui lui sont propres ou en raison d'une crise du secteur financier suisse, la FINMA prend également les mesures appropriées pour le rétablissement de la 26

⁵ Total des fonds propres par rapport aux actifs pondérés en fonction des risques.

quote-part de fonds propres au niveau de l'objectif requis. Dans un tel cas, la FINMA peut octroyer des délais plus longs, en fonction de la situation de l'établissement et de celle du secteur financier, jusqu'à ce que l'objectif en fonds propres soit de nouveau atteint.

c. Mesures en cas imprévu de non-respect de l'objectif de fonds propres ou du seuil d'intervention

En cas de non-respect de l'objectif de fonds propres, la FINMA peut exiger une diminution ou une interdiction de versements de dividendes, de rachats d'actions et de rémunérations discrétionnaires, ou encore ordonner une augmentation de capital. 27

En cas de non-respect du seuil d'intervention, la FINMA peut également exiger, parallèlement aux mesures indiquées au Cm 27, une diminution des actifs pondérés en fonction des risques, la vente de certains actifs ainsi que l'abandon de certains domaines d'activité. 28

IV. Renforcements individuels

La FINMA prend des mesures lorsqu'elle estime que l'objectif de fonds propres selon le point III C précité ne couvre pas correctement le profil de risques d'un établissement, ou que la gestion des risques pratiquée par la banque est insuffisante au regard de son profil de risques. Ces mesures sont applicables tant que la situation en termes de risques demeure délicate. 29

La FINMA envisage des renforcements individuels notamment en cas de risques de concentration importants (domaine d'activité de la banque concernée, contreparties, prêts à un secteur économique spécifique, région, monnaie, etc.), de risques de refinancement et de liquidités d'une banque ou en présence d'une structure complexe et opaque dans un groupe financier. 30

Lorsqu'elle impose à un établissement particulier une exigence supplémentaire en matière de fonds propres, la FINMA argumente sa décision et rend si nécessaire une décision. 31

Les établissements sont informés suffisamment tôt de l'intention de la FINMA d'ordonner des exigences spécifiques en matière de fonds propres et ont donc la possibilité d'adapter leur profil de risques de sorte que la FINMA n'ait plus besoin de prononcer les mesures prévues. 32

V. Planification des fonds propres

A. Exigences de base en termes de planification des fonds propres

Indépendamment du volant de sécurité forfaitaire selon le Cm 11, la FINMA attend des établissements qu'ils disposent sur base consolidée et individuelle d'une planification des fonds propres adaptée à leur situation. 33

Lors de l'évaluation du niveau de ses fonds propres, l'établissement doit systématiquement tenir compte de la phase respective du cycle conjoncturel. 34

Dans leur planification des fonds propres, les établissements doivent montrer qu'ils sont capables de remplir leurs exigences de fonds propres sur la durée (horizon de trois ans), même en cas de recul important de leurs résultats. 35

La FINMA tient compte des différents modèles opérationnels et profils de risques des établissements en ce sens que les exigences relatives à la structure de la planification des fonds propres sont fonction de la taille de l'établissement considéré ainsi que de la nature et de la complexité des opérations pratiquées par celui-ci («approche proportionnée»).

36

B. Contenu de la planification des fonds propres

L'analyse des besoins actuels et futurs en fonds propres d'un établissement par rapport à ses objectifs stratégiques constitue un élément essentiel de sa planification globale.

37

La planification prospective des fonds propres devrait être étroitement liée à la planification globale, en particulier aux objectifs de rendement, et au processus budgétaire de l'établissement.

38

La planification des fonds propres devrait mettre en évidence des prévisions fiables quant aux fonds propres disponibles, en fonction des futurs bénéfices, de la politique de répartition des dividendes et des mesures prévues par la direction en matière de gestion du capital.

39

La planification des fonds propres devrait reposer sur un postulat de base réaliste en ce qui concerne l'évolution des affaires.

40

C. Gouvernance et processus

La direction de l'établissement est responsable de la planification et du processus de planification des fonds propres.

41

L'organe chargé de la haute surveillance de l'établissement doit approuver la planification des fonds propres au moins une fois par an.

42

D. Processus de surveillance prudentielle

Dans leur rapport sur l'audit prudentiel, les sociétés d'audit doivent se prononcer sur la planification des fonds propres de l'établissement considéré.

43

La FINMA analyse et examine la planification des fonds propres en tenant compte de la catégorisation de l'établissement.

44

VI. Entrée en vigueur

La présente circulaire entre en vigueur le 1^{er} juillet 2011.

45

VII. Dispositions transitoires

Les établissements qui n'atteignent pas au 1^{er} juillet 2011 l'objectif de fonds propres défini dans la présente circulaire ont jusqu'au 31 décembre 2016 au plus tard pour remplir cette condition.

46

Afin de leur laisser le temps d'atteindre leur objectif de fonds propres, la FINMA peut accorder un délai de transition plus long aux établissements ou groupes financiers qui déposeraient une requête motivée en ce sens.

47

	Critères (en milliards de CHF)	
Catégorie 1 ⁶	Somme du bilan	≥ 250
	Actifs sous gestion	≥ 1000
	Dépôts privilégiés	≥ 30
	Fonds propres nécessaires	≥ 20
Catégorie 2	Somme du bilan	≥ 100
	Actifs sous gestion	≥ 500
	Dépôts privilégiés	≥ 20
	Fonds propres nécessaires	≥ 2
Catégorie 3	Somme du bilan	≥ 15
	Actifs sous gestion	≥ 20
	Dépôts privilégiés	≥ 0,5
	Fonds propres nécessaires	≥ 0,25
Catégorie 4	Somme du bilan	≥ 1
	Actifs sous gestion	≥ 2
	Dépôts privilégiés	≥ 0,1
	Fonds propres nécessaires	≥ 0,05
Catégorie 5	Somme du bilan	< 1
	Actifs sous gestion	< 2
	Dépôts privilégiés	< 0,1
	Fonds propres nécessaires	< 0,05

⁶ Seules les grandes banques exclues du champ d'application de la future circulaire remplissent les critères de la catégorie 1.