

25. November 2010

Modifications dans la couverture de risques de marché et de titrisations et révision de l'approche internationale de répartition des risques

Rapport de la FINMA sur l'audition du 14 juillet 2010 concernant la révision des circulaires de la FINMA portant sur les risques de crédit et de marché, la publication et la répartition des risques

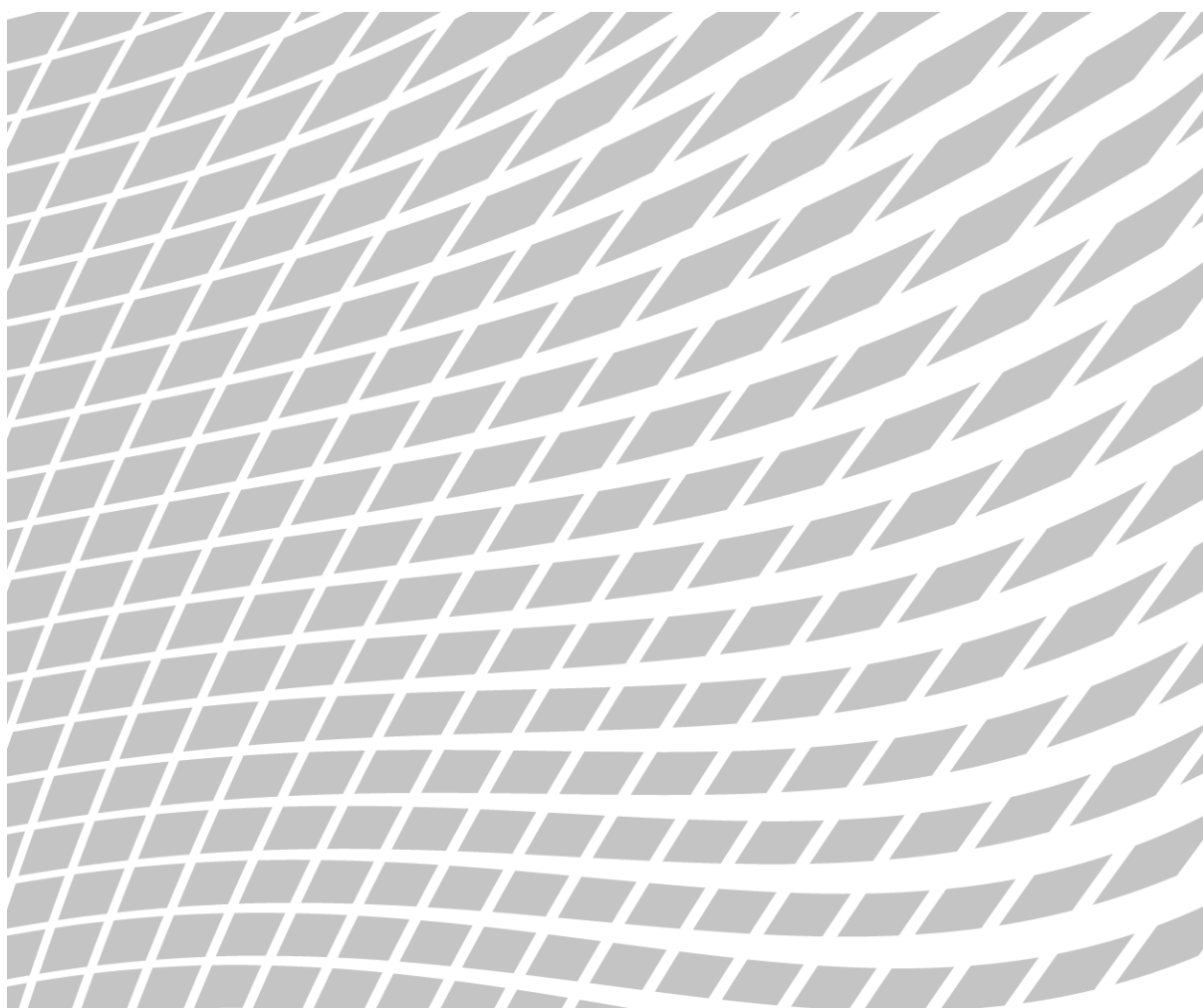


Table des matières

1	Introduction	3
2	Prises de position reçues	3
3	Résultat de l’audition et appréciation de la FINMA.....	4
3.1	Eléments essentiels et appréciation.....	4
3.2	Circ.-FINMA 08/19 « Risques de crédit – banques ».....	4
3.3	Circ.-FINMA 08/20 « Risques de marché – banques »	6
3.4	Circ.-FINMA 08/22 « Publication FP – banques »	7
3.5	Circ.-FINMA 08/23 « Répartition des risques – banques ».....	8
4	Conclusion	10

1 Introduction

Du 14 juillet au 20 août 2010, la FINMA a mené une audition relative aux projets de révision de ses circulaires 08/19, 08/20, 08/22 et 08/23, se rapportant aux risques de marché et de crédit, à la publication et à la répartition des risques. Cette audition était couplée thématiquement à la consultation menée dans le même temps par le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales à propos du projet de révision de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR; RS 952.03).

Comme les invitations à l'audition ont été publiées sur les sites de la FINMA et du SFI, il n'y avait pas de limite posée à la participation.

Le présent rapport reprend les prises de position adressées à la FINMA à propos de ces circulaires, en procédant à une évaluation. Quant à l'audition sur l'OFR, sa communication est assurée par le SIF lui-même.¹

2 Prises de position reçues

Les entités suivantes ont fait parvenir à la FINMA une prise de position par écrit en consentant à sa publication (ordre alphabétique):

- Credit Suisse Group (CSG)
- economiesuisse
- Finomics AG
- Association suisse des banquiers (ASB)
- Parti socialiste suisse (PS)
- Chambre fiduciaire
- Association des banques étrangères en Suisse
- Association des banques suisses commerciales et de gestion (BCG)
- Union des banques cantonales suisses (UBCS)

Ces prises de position sont publiées sur le site internet de la FINMA.

¹ Cf. <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1962/Ergebnis.pdf>

3 Résultat de l'audition et appréciation de la FINMA

3.1 Eléments essentiels et appréciation

La FINMA a pris acte avec satisfaction des résultats positifs de l'audition. Chacun a reconnu la nécessité de combler les lacunes réglementaires en ce qui concerne l'insuffisance manifeste des fonds propres nécessaires pour les risques de marché et les titrisations, insuffisance que la crise financière a notamment mises en évidence. Une préoccupation essentielle exprimée dans les prises de position portait sur la reprise telle quelle – ou l'insertion – des standards minimaux de Bâle II révisés dans les circulaires sur les risques de marché et de crédit et la publication correspondante. Ce principe qu'on peut nommer « Bâle intégral » a des répercussions tant sur le fond que sur le calendrier.

Les projets de révision des trois circulaires relatives aux risques de crédit et de marché ainsi qu'à la publication satisfaisaient déjà dans une large mesure au principe de « Bâle intégral », de sorte qu'ils n'ont guère donné lieu à d'autres critiques ou amendements. Les prises de position visaient pour l'essentiel à éviter les désavantages concurrentiels qui découleraient de la décision de la FINMA de ne pas reporter d'un an la correction des lacunes reconnues en matière de couverture par les fonds propres, mais de s'en tenir à la décision initiale du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire de faire entrer ses dispositions en vigueur au 1^{er} janvier 2011. La FINMA a tenu compte de cette préoccupation justifiée, à savoir éviter les désavantages concurrentiels, en alignant sur le calendrier international la date d'entrée en vigueur des exigences de publication modifiées.

Le projet de révision de la circulaire sur la répartition des risques n'a pas donné lieu à des modifications notables. Les quelques prises de position concernaient en premier lieu la révision analogue à effectuer dans le contexte de l'approche suisse de la répartition des risques, mais qui a simplement été annoncée pour une date ultérieure. Les dispositions transitoires de l'OFR, qui délèguent à la FINMA la décision de cas en cas, ont tenu compte de cette préoccupation justifiée, à savoir éviter un désavantage concurrentiel consécutif à la révision de l'approche internationale sur la répartition des risques qui sera mise en application au 1^{er} janvier 2011.

3.2 Circ.-FINMA 08/19 « Risques de crédit – banques »

Seul le nouveau Cm 391 du projet de révision de la circulaire « Risques de crédit – banques » a été mis en avant dans les prises de position de l'ASB et du CSG. Ce chiffre marginal spécifie qu'il faut appliquer par analogie les lignes directrices pour une évaluation prudente des positions à la juste valeur, telles qu'elles figurent dans les Cm 32 à 48 de la Circ.-FINMA 08/20 « Risques de marché – banques », les positions du portefeuille de la banque ne devant pas faire l'objet d'une évaluation journalière. Par ailleurs, les dispositions des Cm précités de la Circ.-FINMA 08/20 « Risques de marché – banques » ont été partiellement modifiées en fonction des changements de Bâle II (par ex. prise en compte de la modélisation du risque pour les instruments complexes).

Dans son rapport explicatif concernant les projets de circulaires, la FINMA a présenté la manière dont il faut mettre en œuvre les prescriptions, qui ne sont pour la plupart pas nouvelles. Il a aussi été précisé que les établissements doivent se baser sur les lignes directrices pour une évaluation prudente

lorsqu'ils analysent l'approche qu'ils utilisent dans l'établissement des comptes en vue de l'évaluation à la juste valeur, et doivent procéder à des modifications qui intègrent le point de vue réglementaire, ce qui vaut en particulier pour le domaine des ajustements de valeur. C'est pourquoi les établissements sont invités à juger si leurs ajustements de valeur réalisés en relation avec l'établissement des comptes sont aussi suffisants du point de vue de la réglementation. Si ce n'est pas le cas, il leur faudra procéder à des ajustements de valeur qui vont au-delà des prescriptions applicables à l'établissement des comptes, ce qui se répercutera sur leur capital de base.

Les prises de positions concernant le nouveau Cm 391 de la Circ.-FINMA 08/19 « Risques de crédit – banques » portent également sur la Circ.-FINMA 08/20 « Risques de marché – banques ». L'ASB et le CSG ont en particulier fait remarquer que la FINMA procède en ce domaine et par le biais du rapport explicatif, à un changement matériel touchant la pratique actuelle. De telles prises de position donnent justement à penser que les prescriptions actuelles concernant l'évaluation prudente de positions à la juste valeur ainsi que les ajustements de valeur qui l'accompagnent n'ont parfois pas été bien comprises et n'ont par conséquent vraisemblablement pas été mises en œuvre de façon appropriée. Le fait que des écarts puissent se produire dans les ajustements de valeur en fonction des nécessités de l'établissement des comptes d'une part, et des exigences prudentielles de l'autre, n'a pas semblé manifeste aux yeux de tous. Les précisions données par le biais du rapport explicatif ont donc été considérées comme de nouvelles prescriptions et lors de la séance finale du groupe de travail national, la FINMA a été priée de donner d'autres instructions détaillées pour la mise en œuvre. Dans la mesure du possible, il faudrait éviter des divergences entre l'établissement des comptes et le point de vue réglementaire. Ou en d'autres termes, dans la mesure où elle souhaite un autre traitement, l'autorité de surveillance devrait inscrire de préférence les modifications correspondantes dans les prescriptions touchant l'établissement des comptes. Un appel au dialogue avec les instances normatives en matière d'établissement des comptes a donc été lancé, afin que de telles différences entre les impératifs régissant la présentation des comptes et les préoccupations de nature prudentielle soient abordées et éliminées dès que possible.

Les prises de position reçues lors de l'audition ont donné à penser que les banques et les sociétés d'audit n'accordaient pas jusqu'ici une très grande attention aux prescriptions sur l'évaluation prudente (notamment en ce qui concerne les ajustements de valeur) qui figurent dans la Circ.-FINMA 08/20 « Risques de marché – banques » et qu'il en résulte aujourd'hui des incertitudes sur les manières de mettre en œuvre ces prescriptions. Il faut cependant noter une fois encore que ces prescriptions ne sont pas neuves (certains compléments exceptés), mais ont seulement été étendues à toutes les positions valorisées à la juste valeur. Ainsi, la Circ.-FINMA 08/20 « Risques de marché – banques » précise déjà dans sa version actuelle au chiffre 48 que les ajustements de valeur peuvent aller au-delà de ce qui doit être enregistré selon les prescriptions en matière d'établissement des comptes. De plus, la FINMA ne fait ici que reprendre les prescriptions du Comité de Bâle (« Bâle intégral »). C'est pourquoi l'autorité de surveillance n'est pas disposée à apporter des modifications aux prescriptions telles qu'elles ont été présentées à l'audition. Mais elle poursuivra la discussion avec les banques et les sociétés d'audit, et tiendra compte de surcroît des approches suivies par d'autres pays pour mettre en œuvre les prescriptions correspondantes découlant des standards minimaux de Bâle (l'UE est par exemple en train d'élaborer des directives en ce sens). La FINMA est représentée dans l'*Accounting Task Force* du Comité de Bâle. Ce groupe a des contacts fréquents avec l'*International Accounting Standards Board* (IASB) ; il se prononce sur toutes les nouvelles propositions de ce dernier qui sont

pertinentes du point de vue de la surveillance bancaire et dépose ainsi les requêtes correspondantes. Il faut cependant répéter qu'au vu de leurs orientations différentes, l'établissement des comptes et l'analyse en termes de droit de la surveillance pourront toujours aboutir à des divergences.

Concrètement, le nouveau Cm 391 de la Circ.-FINMA 08/20 « Risques de crédit – banques » ou le Cm 48 de la Circ.-FINMA 08/20 « Risques de marché – banques » prévoient que les ajustements de valeur et les réserves d'évaluation qui – consécutivement à un examen prudentiel – vont au-delà des prescriptions en matière d'établissement des comptes, doivent se répercuter sur le capital de base. L'état des fonds propres (formulaire) ne comporte cependant aucun champ explicite à cet effet, de sorte qu'il fallait jusqu'ici procéder aux déductions correspondantes par l'intermédiaire d'autres champs. Il sera remédié à cette situation lors de la prochaine révision du formulaire correspondant en 2011.

3.3 Circ.-FINMA 08/20 « Risques de marché – banques »

Partiellement révisées, les lignes directrices pour une évaluation prudente des positions à la juste valeur ont donné lieu à la plupart des prises de position (ASB, Chambre fiduciaire, CSG) portant sur le projet de révision de la circulaire « Risques de marché – banques ». Nous renvoyons au paragraphe 3.2 Circ.-FINMA 08/19 « Risques de crédit – banques » ci-dessus pour les commentaires qui s'y rapportent.

D'autres prises de positions reçues (ASB, CSG, economiesuisse) se prononçaient contre la part supplémentaire de fonds propres (*add-on*) pour les *hedge funds* (Cm 31.1 du projet de révision) et le régime de contrôle *a posteriori* tel qu'il est revu dans le cadre de l'approche des modèles pour le risque de marché (tableau du Cm 332 du projet de révision).

Les positions ouvertes en parts de *hedge funds* ne satisfont en général pas aux critères du portefeuille de négoce (cf. Cm 29 de la Circ.-FINMA 08/20 Risques de marché – banques, basé sur la note de bas de page 3 de l'« International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards – A Revised Framework/Comprehensive Version », de juin 2006 du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire). Lorsqu'un établissement souhaite quand même inscrire ces positions au livre de négoce, il peut déposer une requête auprès de la FINMA indiquant pourquoi les critères d'un traitement selon les prescriptions du portefeuille de négoce sont remplis. Par le passé, la FINMA n'avait donné son assentiment à de telles requêtes qu'en l'assortissant de l'obligation de conserver des fonds propres sur la base d'un *add-on* défini par la FINMA en fonction d'une simulation de crise, laquelle s'ajoute à la modélisation des risques dans la *VaR*. Cette pratique a été maintenant fixée au niveau de la circulaire, cf. Cm 31.1 de la circulaire révisée. Cette manière de faire a été critiquée lors de l'audition, car elle va au-delà des prescriptions indiquées par les standards minimaux de Bâle. Mais la FINMA ne partage pas cet avis. La liquidité et la transparence restreintes de positions ouvertes en parts de *hedge funds* et les limitations qui en découlent pour représenter les risques de manière appropriée dans l'approche de modèle pour les risques de marché n'ont en rien changé. C'est pourquoi la FINMA s'en tient à cette part supplémentaire (*add-on*) basée sur une simulation de crise.

Le projet de révision de la circulaire Risques de marché – banques prévoyait de ne pas limiter à 1,0 l'augmentation du multiplicateur lorsque le nombre d'exceptions au contrôle *a posteriori* se monte à

plus de dix, mais d'accroître le multiplicateur de 0,1 à chaque nouvelle exception. Dans le contexte de la crise financière et au vu des lacunes manifestes affectant les modèles, la FINMA avait introduit cette pratique afin de relever les fonds propres nécessaires sous le régime de l'approche des modèles relative aux risques de marché. Pour des raisons de cohérence vis-à-vis des standards minimaux, l'ASB, le CSG et economiesuisse ont proposé de renoncer à s'écarter de ces standards, ou de renoncer à l'exigence suisse actuelle qui concerne le pilier 1, consécutivement à la mesure extraordinaire. Après réexamen des faits, la FINMA a décidé de supprimer cette pratique introduite lors de la crise financière et donc de ne pas l'intégrer dans la Circ.-FINMA 08/20. La FINMA se réserve toutefois le droit de prendre au besoin des mesures spécifiques à tel ou tel établissement afin de corriger par un durcissement du pilier 1 une couverture insuffisante par les fonds propres, insuffisance qu'elle identifierait lors d'une nouvelle situation de crise.

De plus, après discussions lors de la séance finale du groupe de travail national, il a été décidé de renoncer à l'autorisation de la FINMA quant au choix de la méthode de fixation du rating pour les positions de titrisation qui en sont dépourvues (cf. Cm 94.6 à 94.8). Au contraire, les établissements peuvent choisir eux-mêmes leur méthode, pour autant que les exigences y relatives soient satisfaites. En l'espèce, la circulaire s'écarte donc des standards minimaux de Bâle, décision prise d'un commun accord par la FINMA et les assujettis. En effet, les standards minimaux de Bâle prévoient que l'autorité de surveillance donne explicitement son accord pour la méthode choisie.

Dans sa prise de position, Finomics AG fait remarquer que l'absence de définition claire et de mise en œuvre du complexe « Tâches, compétences et responsabilités » entre le négoce et le *controlling* du risque a sa part de responsabilité dans la crise financière ; ce complexe devrait être expressément mentionné et intégré dans la circulaire. En premier lieu, de telles prescriptions devraient s'appliquer à toutes les banques. Pour l'essentiel, elles n'existent dans la circulaire « Risques de marché – banques » que pour les banques qui choisissent l'approche des modèles pour les risques de marché. Il faudrait exiger de toutes les banques l'élaboration de la partie *profit & loss* du livre de négoce et son *reporting* comme processus principal du contrôle du risque. Finomics AG a aussi fait observer que les circulaires du Bafin allemand dans ce domaine sont bien plus complètes et qu'on pourrait en reprendre les passages en ce sens. Nous sommes d'accord avec Finomics AG, en ce qui concerne l'importance des processus qui y sont mentionnés. Divers points peuvent être considérés aujourd'hui déjà comme un minimum dans le sens d'une « bonne pratique » en développement constant. Mais vouloir récapituler tous ces points dépasserait le cadre de la présente révision de la circulaire, d'autant plus que certains d'entre eux au moins sont déjà pris en considération ailleurs.

Le CSG en particulier a encore fait d'autres propositions constructives qui améliorent l'intelligibilité et la précision de la circulaire et ont par conséquent été reprises.

3.4 Circ.-FINMA 08/22 « Publication FP – banques »

Le projet de la circulaire « Publication FP – banques » a suscité peu de commentaires (ASB, BCG, Chambre fiduciaire, CSG, economiesuisse). Sur un plan général, les banques demandent une application dès le 31 décembre 2011 (donc la première publication basée sur les nouveaux chiffres aurait lieu au printemps 2012, étant précisé que la date butoir pour ce type de publication est le 30 avril) en lieu et place du 1er janvier 2011 (la première publication selon les nouveaux chiffres va porter sur les

données trimestrielles à fin mars 2011). Cette revendication ne concerne pas la publication des nouveaux chiffres seulement mais l'entrée en vigueur de tous les amendements. Plus spécifiquement le CSG relève qu'il va être désavantagé, par rapport à ses concurrentes étrangères, par le fait de publier plus tôt sur la base de chiffres calculés selon un dispositif plus sévère.

Compte tenu du fait qu'il est légitime que nos grandes banques veuillent publier des données établies sur les mêmes bases que les concurrentes étrangères (« *level playing field* »), la FINMA préconise les aménagements suivants aux dispositions transitoires de la circulaire 08/22 :

1. Permettre de publier les données trimestrielles (soit publication en mai 2011, sur la base des chiffres à fin mars 2011, et en novembre 2011, sur la base de septembre 2011) selon les calculs anciens. Il convient de préciser que ces publications ne portent que sur les ratios dits « BIS » ainsi que les fonds propres disponibles et requis.
2. Permettre, lors de la publication « quantitative » exhaustive relative aux données semestrielles arrêtées à fin juin 2011 de publier les éléments ci-après selon les anciens calculs :
 - Le tableau 2 de l'annexe 2 (présentation détaillée des fonds propres nécessaires),
 - ainsi que les éléments relatifs aux approches dites spécifiques (requis par les chiffres marginaux 47–47.3 de la circulaire qui renvoient directement à l'accord de Bâle).

Par contre, afin d'assurer une transparence adéquate, les banques faisant usage de la permission ci-dessus devront néanmoins publier le « rapport entre les fonds propres pris en compte et les fonds propres requis selon le droit suisse » selon les nouvelles dispositions entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Enfin, les besoins de fonds propres globaux au titre des risques de crédit d'une part et des risques de marché d'autre part, tels que requis par les dispositions révisées, devront également être divulgués.

En procédant à ces modifications du projet de révision concernant la publication, la FINMA a matériellement satisfait aux demandes d'équité en matière de concurrence qui ont été formulées lors de l'audition. Au niveau du contenu, on a aligné sur le plan temporel les obligations de publication détaillées sur celles qui s'appliquent aux établissements opérant dans l'Union européenne. Si le calendrier de l'Union européenne tel qu'il a été communiqué jusqu'ici devait subir des modifications relatives aux détails de la publication, la FINMA intégrerait ces changements de manière analogue.

On peut enfin noter qu'il est possible de recourir au Cm 64 de la Circ.-FINMA 08/22, qui autorise à ne pas divulguer les chiffres de l'année précédente lors de la *première* publication d'informations.

3.5 Circ.-FINMA 08/23 « Répartition des risques – banques »

La plupart des prises de position reçues (ASB, Association des banques étrangères en Suisse, BCG, CSG, economiesuisse) ne concernaient pas directement les modifications de la circulaire « Répartition des risques – banques ». Elles portaient sur l'annonce faite dans le rapport explicatif que l'approche suisse relative à la répartition des risques – appliquée aujourd'hui par la majeure partie des banques – allait aussi être réexaminée dans le cadre de la mise en œuvre de « Bâle III » et modifiée le cas échéant. Dans leurs prises de position, les participants à l'audition ont fait remarquer qu'il faut analy-

ser avec soin les répercussions sur les établissements d'une taille petite et moyenne – et les incidences alors possibles sur l'économie suisse – qu'aurait une pondération des risques renforcée dans l'approche suisse. Comme c'est déjà le cas pour les modifications actuelles de l'approche internationale, l'adaptation de l'approche suisse des prescriptions en matière de répartition des risques fera également l'objet d'une étude d'impact fouillée auprès d'un nombre représentatif d'établissements.

Par ailleurs, les participants ont demandé que l'entrée en vigueur de la circulaire soit reportée à plus tard, ou qu'il soit au moins prévu un délai de transition, afin que les établissements disposent de suffisamment de temps pour procéder aux modifications nécessaires dans leurs décisions de politique de placement et pour diversifier leurs contreparties (cf. en particulier la prise de position de l'Association des banques étrangères en Suisse). Comme spécifié dans le rapport explicatif, les modifications de la circulaire découlent des nouvelles dispositions de l'article 115a OFR. Le relèvement partiel des taux de pondération selon les Cm 12b à 12d doit être mis en relation avec celui des limites maximales pour les gros risques. De ce fait, les modifications de la circulaire doivent impérativement entrer en vigueur au même moment que celles de l'OFR. L'article 125b de l'OFR stipule que sur demande motivée, la FINMA peut accorder un délai de transition à un établissement donné pour respecter les prescriptions modifiées. Dans un tel cas, les dispositions modifiées de la circulaire s'appliqueraient plus tard à cet établissement, c'est-à-dire en même temps que les prescriptions modifiées de l'OFR.

Le CSG a par ailleurs demandé à ce que le Cm 14 de la circulaire soit modifié de telle sorte que les filiales d'UBS SA et du CSG puissent aussi bénéficier des assouplissements du Cm 12 et des Cm 12a à 12f. Le CSG considère que le désavantage subi par ses banques affiliées en Suisse par rapport aux autres établissements n'est pas acceptable. Comme nous l'avons déjà indiqué ci-dessus, les modifications de la circulaire ne sont que la conséquence de celles introduites dans l'OFR. Il n'est pas prévu d'assouplissement ou de durcissement qui aille au-delà de ces modifications.

Un seul complément a été ajouté au Cm 12f par rapport à la version qui a fait l'objet de l'audition. Ce complément spécifie que dans le cadre de la répartition des risques (approche suisse et internationale), les pondérations préférentielles s'appliquent également si l'établissement renonce à utiliser les notations externes, s'agissant de ses fonds propres. L'autorité de surveillance l'avait déjà communiqué par le passé en réponse à une demande provenant des établissements, ce qui a incité à compléter en conséquence la Circ.-FINMA 08/23.

La FINMA mettra à disposition un formulaire d'annonce « gros risques » révisé, simultanément avec l'entrée en vigueur de l'approche internationale modifiée relative aux prescriptions de répartition des risques.

4 Conclusion

Les projets de révision des circulaires relatives aux risques de marché et de crédit, à la publicité et à la répartition des risques ont rencontré une large approbation. Les requêtes exprimées dans les prises de position, à savoir la reprise des standards minimaux de Bâle (« Bâle intégral ») ainsi que l'équité en matière de concurrence, ont été prises en compte de manière appropriée dans les circulaires modifiées.

En publiant ces circulaires modifiées, la FINMA fait connaître ses dispositions d'exécution en relation avec la dernière révision de l'OFR par rapport aux fonds propres et à la répartition des risques. Les standards minimaux de Bâle révisés dans le sillage de la crise financière ainsi que la réglementation également revue de l'UE sur la répartition des risques sont ainsi ancrés dans le droit suisse.

Les circulaires modifiées entrent en vigueur le 1er janvier 2011 en même temps que la révision de l'OFR.