



7 avril 2017

Rapport explicatif sur la révision de l'ordonnance sur les fonds propres

Ratio de levier et répartition des risques

Table des matières

1	Présentation du projet	3
1.1	Contexte.....	3
1.2	Nouvelle réglementation	4
1.3	Développements internationaux et droit comparé.....	5
2	Commentaire des dispositions de l'ordonnance du 1^{er} juin 2012 sur les fonds propres	6
2.1	Titres 2 et 3: Fonds propres pris en compte et fonds propres nécessaires	6
2.2	Titre 4 Répartition des risques	7
2.2.1	Chapitre 1 Dispositions générales.....	7
2.2.2	Chapitre 2 Calcul de la position globale	10
2.3	Titre 5 Dispositions applicables aux banques d'importance systémique	12
2.4	Titre 6 Dispositions transitoires et dispositions finales.....	13
3	Conséquences	13
3.1	Aperçu de la littérature actuelle.....	13
3.1.1	Ratio de levier.....	13
3.1.2	Limitation des gros risques (répartition des risques)	16
3.2	Conséquences pour l'économie suisse.....	16
3.2.1	Conséquences pour les groupes concernés	16
3.2.2	Conséquences pour la place économique suisse et la concurrence.....	20
3.2.3	Aspects pratiques de l'exécution	21
3.3	Étude d'impact complémentaire	21
4	Aspects juridiques	21
4.1	Conformité à la Constitution et à la législation	21
4.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	22
4.3	Délégation de compétences législatives	22
5	Entrée en vigueur	22
6	Bibliographie	23

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

L'art. 4 de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques (LB)¹ exige notamment des banques qu'elles disposent d'un volume adéquat de fonds propres. En outre, aux termes de l'art. 4^{bis} LB, les prêts et avances qu'une banque accorde à un client de même que les participations qu'elle prend dans une entreprise doivent être proportionnés à l'ampleur de ses fonds propres (répartition des risques). Les dispositions d'exécution correspondantes se trouvent dans l'ordonnance du 1^{er} juin 2012 sur les fonds propres (OFR)².

Le trop fort endettement d'un grand nombre de banques est l'un des principaux facteurs ayant conduit à la crise financière. Les actifs portés au bilan des banques étaient en grande partie financés par des tiers, et les fonds propres des banques étaient insuffisants pour leur permettre de faire face aux pertes qu'elles étaient susceptibles d'essuyer. La mise en place d'une dotation en fonds propres non différenciée en fonction des risques et reposant sur un **ratio de levier** (*leverage ratio*) vise dès lors à créer un filet de sécurité sous la forme d'un niveau maximal d'endettement au-dessous duquel la dotation en fonds propres (fréquemment basée sur des modèles) ne pourra pas passer, un rapport minimal entre les fonds propres et l'engagement total étant exigé. Outre les positions du bilan, ce dernier englobe également certaines positions hors bilan non pondérées. S'agissant des fonds propres, ce sont les fonds propres de base qui font office d'élément de mesure.

À titre de complément aux exigences de fonds propres pondérées en fonction des risques, les banques d'importance systémique doivent déjà (depuis 2013) respecter des exigences de fonds propres particulières, non pondérées, sur la base de leur engagement total. Depuis mi-2016, celles-ci consistent, pour les cinq banques d'importance systémique, en une exigence de base de 4,5 % (exigence minimale) et, en fonction du degré d'importance systémique, en des suppléments reposant sur les parts de marché et la taille de l'établissement (voir art. 129 et annexe 9 OFR). Ces exigences *going-concern* sont répercutées en exigences *gone-concern* supplémentaires pour les banques d'importance systémique actives au niveau international (voir art. 132 OFR). Quant aux banques d'importance non systémique, elles peuvent être tenues par la FINMA, d'après la législation en vigueur, de présenter des rapports sur leurs ratios de levier (voir art. 14, 16 et 46 OFR) dans le cadre du justificatif des fonds propres et de la publication, conformément aux standards de Bâle en vigueur (voir chap. 1.3). La FINMA a fait usage de ce droit et, conformément à ses circulaires 2015/3 «Ratio de levier» et 2016/1 «Publication – banques», elle a contraint toutes les banques actives en Suisse à établir des rapports sur leurs ratios de levier. Il s'agissait d'une phase de test précédant l'introduction de l'exigence minimale d'un ratio de levier de 3 % et qui a également eu lieu dans d'autres pays.

Les **prescriptions** actuelles en matière de répartition des risques remontent aux recommandations très générales faites en 1991 par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire pour ce qui est de la mesure et de la surveillance des crédits de grande taille³. Celles-ci ont été concrétisées dans les art. 106 à 119 («grands risques») de la directive européenne 2006/48/CE⁴ et adaptées immédiatement après la crise financière de 2009 par le Parlement européen. La crise financière a montré clairement que les banques ne mesuraient pas, n'agrégeaient pas et ne contrôlaient pas de manière uniforme leurs engagements envers des contreparties individuelles et envers des groupes de contreparties liées. Il s'est également avéré que les craintes autour de la solvabilité d'une banque d'importance systémique pouvaient entraîner des doutes quant à la solvabilité d'autres banques d'importance systémique, ce qui

¹ RS 952.0

² RS 952.03

³ «Mesure et contrôle des grands risques de crédit» de janvier 1991.

⁴ Directive 2006/48/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 30.06.2006, p. 1

peut avoir de graves conséquences pour la stabilité du système (risque de contagion)⁵. D'une manière générale, les pertes résultant d'une concentration de risques de crédit sont considérées comme la principale cause d'insolvabilité des banques⁶.

Sur la base de ces enseignements, les prescriptions ici proposées en matière de répartition des risques viennent compléter les prescriptions en matière de fonds propres, qui sont principalement axées sur les pertes moyennes attendues au titre d'une catégorie d'activité et qui se fondent sur l'hypothèse – peu réaliste – d'une répartition égale des risques sur un grand nombre de contreparties. Le titre 4 de l'OFR («Répartition des risques») prévoit – à titre de filet de sécurité – une limitation et une obligation d'annoncer en matière de gros risques. Il définit ensuite ce qu'est un groupe de contreparties liées et pose les principes permettant de déterminer la position globale comme mesure du risque lié aux opérations agrégées de chaque contrepartie. Les prescriptions stipulent que la position globale vis-à-vis d'une contrepartie donnée (ou d'un groupe de contreparties liées par exemple sur le plan économique) ne doit pas dépasser la limite maximale de 25 % des fonds propres d'une banque (voir art. 97 OFR). Si la position globale dépasse la limite de 10 % des fonds propres, elle est constitutive d'un gros risque que la banque est tenue d'annoncer (voir art. 95 et 100, OFR).

1.2 Nouvelle réglementation

La nouvelle réglementation se fonde sur le dispositif international de Bâle III⁷ (voir chap. 1.3) ainsi que sur les propositions de révision élaborées par le groupe de travail national Bâle III «Fonds propres» (GTN) et a été soumise à une première étude d'impact (*Quantitative Impact Study*, QIS) réalisée par la FINMA auprès d'un nombre restreint de banques dans le domaine de la répartition des risques⁸. Une étude d'impact élargie est prévue en parallèle à la procédure de consultation (voir chap. 3.3). Les établissements (banques et négociants en valeurs mobilières) souhaitant prendre part à l'étude d'impact supplémentaire sur la répartition des risques peuvent demander les documents correspondants auprès de la FINMA (basel3@finma.ch). Cette étude doit permettre de définir, notamment pour les petits établissements, des assouplissements appropriés dans le domaine interbancaire, sur la base de l'art. 116 de l'OFR actuelle.

Un **ratio de levier** doit désormais être intégré aux prescriptions minimales en matière de fonds propres devant être respectées en permanence. Conformément aux prescriptions en vigueur édictées par le Comité de Bâle (voir chap. 1.3), ces fonds propres doivent au minimum se monter à 3 %, ce qui signifie que les fonds propres de base d'une banque doivent au moins correspondre à 3 % de son engagement total, celui-ci restant décrit en détail dans la circulaire de la FINMA 2015/3 «Ratio de levier». Comme les rapports le montrent (voir chap. 1.1), la plupart des banques actives en Suisse respectent déjà cette prescription de 3 % depuis plusieurs années.

Les nouvelles prescriptions en matière de **répartition des risques** mesurent la limitation des gros risques à l'aune des fonds propres de base (capital Tier 1, T1). Contrairement à ce que

⁵ Voir p. 1 ss du «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire d'avril 2014.

⁶ Voir p. 22 ss des «Principles for the Management of Credit Risk» du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire de septembre 2000.

⁷ «Bâle III: dispositif réglementaire mondial visant à renforcer la résilience des établissements et systèmes bancaires» de décembre 2010, révisé en juin 2011.

⁸ Étaient représentés dans le GTN: Credit Suisse AG, Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, Département fédéral des finances (Secrétariat d'État aux questions financières internationales), EXPERTsuisse, PostFinance SA, Société coopérative Raiffeisen Suisse, Association suisse des négociants en valeurs mobilières indépendants, Association suisse des banquiers, Banque nationale suisse, UBS SA, Banque Valiant SA, Association des banques étrangères en Suisse, Union des banques cantonales suisses, Association de banques suisses de gestion, Association de banques privées suisses.

prévoit le droit en vigueur, on ne tiendra plus compte à l'avenir des fonds propres complémentaires (capital Tier 2, T2). En outre, il ne sera plus possible de résorber le dépassement des limites au moyen des fonds propres librement disponibles, ce qui atténuera le risque lié aux financements pour lesquels, en cas de défaillance du plus grand crédit, les conditions nécessaires à une autorisation ne sont plus remplies en raison d'une violation des prescriptions minimales relatives aux fonds propres de base. Les grandes positions de crédit dépassant 25 % des fonds propres de base ne seront par principe plus autorisées. L'emploi de modèles sera par ailleurs limité car c'est justement lors du calcul des positions comportant des gros risques que les erreurs de modélisation produisent les effets les plus importants. Les erreurs d'évaluation de crédits individuels peuvent ne pas se compenser en partie, comme cela est le cas lors de la détermination des fonds propres minimaux dus pour le portefeuille global (voir chap. 1.1), mais, le cas échéant, conduire à une mesure totalement erronée des gros risques par contrepartie. Les importants financements d'immeubles d'habitation (notamment de biens de rendement), qui, jusqu'ici, étaient exclus de la limite pour la moitié de leur valeur vénale au maximum, devront être soumis à la limitation pour un montant équivalent à celui du crédit tandis que les lettres de gage suisses seront désormais pondérées au taux préférentiel de 20 % contre 0 % jusqu'alors (ou 25 % selon le régime applicable jusqu'à fin 2018). Enfin, des prescriptions spécifiques sont prévues pour les banques d'importance systémique⁹.

1.3 Développements internationaux et droit comparé

La nouvelle réglementation met en œuvre deux compléments au dispositif international de Bâle III.

Sur la base des enseignements tirés de la crise financière, le Comité de Bâle a décidé de mettre en place un **ratio de levier** non basé sur les risques afin d'éviter à l'avenir un surendettement du secteur bancaire et des processus déstabilisants de désendettement, ainsi que de compléter les exigences reposant sur les risques (par exemple via l'emploi de modèles) par un correctif simple et non dépendant des risques (à titre de filet de sécurité). Le cadre final et les exigences y afférentes en matière de divulgation ont été publiés en janvier 2014¹⁰. Un taux maximal d'endettement de 3 % (voir chap.1.2) sera ensuite introduit dans les pays membres à compter du **1^{er} janvier 2018**¹¹.

Les compléments relatifs à la **répartition des risques** ont été publiés par le Comité de Bâle en avril 2014¹² (y compris les FAQ en septembre 2016¹³). Ils remplacent les standards, devenus obsolètes, de 1991 (voir chap. 1.1) et sont dans le droit fil des efforts destinés à renforcer la surveillance et la réglementation du secteur bancaire parallèle (*shadow banking*). Leur mise en œuvre permet de supprimer plusieurs des faiblesses actuelles de la réglementation relative à la répartition des risques (voir chap. 1.2). Les nouveautés devraient être transposées dans les droits nationaux des pays membres du Comité de Bâle pour une entrée en vigueur au **1^{er} janvier 2019** sans bénéfice de la garantie de la situation acquise pour les positions à risque existantes¹⁴.

⁹ Voir aussi chapitre 6 du rapport explicatif de la FINMA sur la révision de la circulaire 2008/23 «Répartition des risques – banques» d'avril 2017.

¹⁰ «Bâle III: ratio de levier et exigences de publicité» de janvier 2014.

¹¹ L'Arabie saoudite, le Brésil, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde et la Turquie ont déjà mis en œuvre le standard minimal de 3 %, de même que l'Afrique du Sud, où un ratio de levier de 4 % est en place depuis le 1^{er} juillet 2016 à titre d'exigence minimale. En Argentine et aux États-Unis, les règles finales sont publiées alors que des consultations portant sur la mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2018 ont déjà eu lieu en Indonésie (octobre 2014) et au sein de l'Union européenne (novembre 2016).

¹² «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

¹³ «Questions fréquemment posées sur le dispositif prudentiel pour la mesure et le contrôle des grands risques» de septembre 2016.

¹⁴ L'Arabie saoudite a déjà mis en œuvre les nouveaux standards relatifs à la répartition des risques le 1^{er} juillet 2015 tandis que l'Argentine prévoit d'en faire autant le 1^{er} janvier 2018. Des consultations sur une mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2019 ont été lancées à Hong Kong (mars 2016), aux États-Unis (mars 2016), en Inde

2 Commentaire des dispositions de l'ordonnance du 1^{er} juin 2012 sur les fonds propres

2.1 Titres 2 et 3: Fonds propres pris en compte et fonds propres nécessaires

Art. 20, al. 4, let. a

Depuis le 1^{er} juillet 2016, les fonds propres «supplémentaires» initialement définis à l'art. 45, al. 1 à 3, sont inclus dans le volant de fonds propres selon l'art. 43, al. 1, et l'annexe 8 (et l'art. 45 ne comprend plus que son ancien al. 4, qui précise les circonstances particulières dans lesquelles la FINMA peut, sous réserve de certaines conditions, exiger que les banques détiennent des fonds propres «supplémentaires»). Le renvoi à l'art. 45, al. 2, doit de ce fait être remplacé par un renvoi à l'art. 43, al. 1, et à l'annexe 8.

Art. 46 Ratio d'endettement maximal (*leverage ratio*)

L'al. 1 intègre désormais une limite d'endettement dans les prescriptions minimales en matière de fonds propres devant être respectées en permanence. Le ratio de levier doit, conformément aux prescriptions en vigueur des standards de Bâle (voir chap. 1.3) s'élever au minimum à 3 %, ce qui signifie que les fonds propres de base d'une banque, après les déductions mentionnées aux art. 31 à 40, doivent représenter au moins 3 % de son engagement total. Comme les rapports le montrent (voir chap. 1.1), la plupart des banques actives en Suisse respectent déjà cette prescription de 3 % depuis plusieurs années.

L'al. 2 reprend l'art. 125a de l'OFR actuelle. L'engagement total reste décrit en détail dans la circulaire de la FINMA 2015/3 «Ratio de levier». L'engagement total est constitué par l'ensemble des positions, indépendamment de leur degré de risque, sous une forme non pondérée. Lors de l'agrégation, aucune distinction n'est par conséquent faite entre les différents risques des positions, inversement à ce qui prévaut pour la dotation en fonds propres basée sur les risques.

Art. 48, al. 2

L'OFR en vigueur utilise déjà dans ses art. 42, al. 2, let. f, et 55, al. 1, l'expression «risque de crédit de contrepartie» pour faire référence aux dérivés. Il est précisé à l'art. 48, al. 2, que cette expression renvoie spécifiquement au risque de crédit envers la contrepartie et non au risque de crédit lié aux instruments financiers sous-jacents. À l'avenir, l'expression sera également utilisée dans les art. 96, al. 1, et 115 (voir chap. 2.2).

Art. 55, al. 1 et 3

Cet article est harmonisé avec l'art. 48, al. 2, en ce qui concerne l'expression «risque de crédit de contrepartie». Toujours dans un souci d'unité, «méthode des modèles» est remplacé par «approche des modèles» à l'al. 3,

(août 2016) et dans l'Union européenne (novembre 2016). La mise en œuvre prévue au sein de l'UE suit de près les standards de Bâle et en reprend les éléments centraux, à savoir, notamment, la base de calcul que constituent les fonds propres de base au lieu du capital total, les règles applicables aux contreparties liées, la mesure et l'annonce des engagements avant et après application de mesures d'atténuation du risque, le nouveau traitement réservé aux crédits couverts par des sûretés, la non-utilisation d'approches basées sur des modèles pour la mesure ainsi que l'application de limites plus strictes pour les banques d'importance systémique au niveau international. Voir aussi chapitre 3 du rapport explicatif de la FINMA sur la révision de la circulaire 2008/23 «Répartition des risques – banques» d'avril 2017.

2.2 Titre 4 Répartition des risques

Des concentrations de risques peuvent survenir de multiples façons et faire perdre aux règles relatives aux fonds propres – qui sont implicitement basées sur une certaine diversification – leur capacité à couvrir de manière adéquate les risques réels. Tel est par exemple le cas lorsque des engagements de crédit multiples et de tailles différentes se traduisent par un volume de crédit important envers certains secteurs économiques, certaines régions ou certains types de crédit (par exemple des crédits garantis par des gages immobiliers). Les dispositions suivantes se limitent volontairement, comme les standards de Bâle d'avril 2014¹⁵, aux concentrations vis-à-vis de contreparties individuelles ou de groupes de contreparties liées:

2.2.1 Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 95 Gros risques et autres risques de crédit élevés

La nouvelle mouture de la disposition opère une distinction entre les risques de crédit élevés et les gros risques dans la mesure où les banques doivent généralement identifier et surveiller les grands crédits (y compris les positions intrajournalières) et respecter des obligations d'annoncer (voir art. 100 à 102). L'identification, la surveillance et, pour partie, l'obligation d'annoncer, s'appliquent indépendamment du fait qu'il s'agisse ou non d'un gros risque. Désormais, une différence est parfois opérée entre les risques de crédit et les risques de contrepartie. 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 commentaire de l'art. 48, al. 2).

Si, jusqu'ici, les positions atteignant ou excédant 10 % des fonds propres pris en compte étaient considérées comme des gros risques, ce sont désormais les fonds propres de base disponibles nets (Tier 1) qui sont utilisés comme base de calcul¹⁶, ce qui permet de remédier à une des faiblesses du régime précédent (voir chap. 1.2).

Art. 96 Positions à prendre en compte et position globale

Étant donné que l'objet de l'art. 96 de l'OFR actuelle – la fixation par chaque banque de limitations internes appropriées pour tous les risques de marché significatifs, y compris les immeubles à l'usage de la banque et les autres immeubles – est de fait déjà couvert par l'art. 12, al. 2, de l'ordonnance du 30 avril 2014 sur les banques (OB)¹⁷, il est possible de supprimer cette redondance. Désormais, l'art. 96 sert à définir 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 liées¹⁸. Les positions intrajournalières envers les banques ne devant pas, aux termes de l'al. 3, let. b, être prises en compte lors du calcul de la position globale, elles sont exclues de la limite maximale fixe telle que prévue par l'art. 97 ainsi que de l'obligation d'annoncer selon les art. 100 à 102 (mais pas de l'obligation d'annoncer selon l'art. 95, al. 2)¹⁹.

Art. 97 Limite maximale autorisée par gros risque

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 compte²⁰. En vertu

¹⁵ §§ 8/9 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

¹⁶ §§ 14/17 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

¹⁷ RS 952.02

¹⁸ §§ 30 ss «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

¹⁹ §§ 65 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

²⁰ §§ 16/17 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

du principe de proportionnalité, il est prévu en revanche d'introduire des assouplissements appropriés concernant les positions interbancaires de petits établissements envers des banques d'importance non systémique, à l'instar de l'actuel art. 116. La collecte des données nécessaires à cet effet aura lieu dans le cadre d'une étude d'impact élargie (voir chap. 1.2 et 3.3).

L'art. 97 traite désormais aussi des positions exclues de ladite limite maximale. Sont notamment concernées les positions envers des États disposant de très bonnes notations externes ou envers des contreparties centrales qualifiées (QCCP)²¹. Là où, jusqu'ici, ces positions étaient pondérées à 0 % lors de la détermination de la position globale, elles sont désormais explicitement mesurées mais ne sont pas soumises à la limite maximale, si bien que cela n'entraîne dans les faits aucune modification d'importance. Toutefois, le fait que ces positions figurent sous les positions à annoncer accroît la transparence.

Art. 98 Dépassement de la limite maximale

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. En la matière, le dépassement ne peut pas être augmenté de manière active, même s'il est possible d'envisager une augmentation passive par suite d'effets de change. Lorsque des rapprochements sont prévus, il convient d'en informer la FINMA et de discuter plus précisément du cas avec elle. Par ailleurs, il n'est pas possible, aux termes des nouvelles règles, de résorber un dépassement de la limite maximale au moyen de fonds propres librement disponibles (voir chap. 1.2).

Art. 99

L'objet de l'actuel art. 99 (positions internes du groupe) est transféré à l'art. 111a.

Art. 100 Annonce des risques de crédit élevés et des gros risques

Selon les al. 1 et 2, la fréquence d'annonce qui, au-delà des gros risques, englobe désormais les risques de crédit élevés, n'est en rien modifiée par la présente révision (voir commentaire de l'art. 95). Aux termes de l'al. 2, l'annonce ne doit plus seulement se faire à la société d'audit bancaire mais aussi à la FINMA. Au niveau des établissements individuels, le délai de communication est porté de quatre à six semaines. L'al. 3 fixe en outre les dates de référence pour le calcul, conformément à la pratique actuelle.

Les informations devant être annoncées ont été modifiées dans les al. 4 et 5. La nouveauté concerne l'étendue de l'obligation d'annoncer puisque, en plus de l'annonce déjà obligatoire des positions globales compte tenu des mesures d'atténuation du risque, il faut également communiquer les «valeurs brutes», c'est-à-dire les valeurs des positions résultant de la non-application des mesures d'atténuation du risque énumérées à l'art. 119, al. 1. Il convient notamment d'annoncer tous les engagements atteignant ou dépassant la limite maximale ainsi que les 20 plus importantes positions globales, que celles-ci atteignent ou non la limite maximale (exception faite des positions globales envers des banques centrales et des gouvernements centraux)²².

²¹ §§ 13/61 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

²² §§ 15 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014. Une première version du nouveau formulaire d'annonce est incluse dans les documents de la FINMA destinés à l'audition sur la révision de la circulaire 2008/23 «Répartition des risques – banques» d'avril 2017.

Les al. 6 à 9 correspondent, sur le fond, à l'OFR actuelle.

Art. 101 Annonce de dépassements non autorisés

La disposition est complétée par l'obligation de résorber le dépassement dans un délai bref et fixé en concertation avec la FINMA²³.

Art. 102 Annonce de positions internes du groupe

Comme dans le cas de l'art. 100, la disposition est complétée par l'obligation de faire également une annonce à la FINMA.

Art. 103 à 108

Les dispositions sont abrogées. Cela vaut notamment pour la réglementation particulière de l'art. 103 de l'OFR actuelle à propos des opérations d'émission, qui constitue une spécificité suisse non compatible avec les standards de Bâle. Ceux-ci prévoient pour ces opérations l'utilisation d'un facteur de conversion uniforme de 50 % selon l'annexe 1, ch. 5.2, de l'OFR. S'agissant des dérivés (art. 107 de l'OFR actuelle), voir le nouvel art. 115.

Art. 109 Groupe de contreparties liées

La conception des groupes de contreparties liées est conservée en l'état, mais 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, dans la circulaire de la FINMA «Répartition des risques – banques»²⁴. Comme auparavant, tant les situations de contrôle que les interdépendances purement économiques avec des regroupements de clients sont constitutives de groupes. Pour ce qui est de la détermination des situations de contrôle, il convient de prendre en considération non seulement les majorités de droits de vote, qui se traduisent automatiquement par un regroupement, mais également d'éventuels accords portant sur les droits de vote ainsi que les possibilités importantes d'influence sur les organes de surveillance et d'administration et sur la direction (y compris d'une autre société). Il faut en outre intégrer, à titre de directive qualitative, des critères correspondants issus des normes comptables internationalement reconnues²⁵.

L'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 compte²⁶. Étant donné que les positions globales comportant par exemple des dérivés ou exposées à des fluctuations de taux de change peuvent augmenter au fil du temps, ces 5 % ne portent pas sur le moment où la position a été prise mais sur la situation prévalant à l'instant T.

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 banques d'un canton²⁷.

²³ §§ 18 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

²⁴ Voir chapitre 7 du rapport explicatif de la FINMA sur la révision de la circulaire 2008/23 «Répartition des risques – banques» d'avril 2017.

²⁵ §§ 19 ss «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014. Voir également chapitre 7 du rapport explicatif de la FINMA sur la révision de la circulaire 2008/23 «Répartition des risques – banques» d'avril 2017.

²⁶ §§ 28 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

²⁷ §§ 62 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

Art. 110 et 111

Les règles jusqu'ici en vigueur sont maintenues sans modification.

Art. 111a Positions internes du groupe

Comme dans le cas des gros risques envers des contreparties externes, ce sont les fonds propres de base qui constituent la nouvelle base de calcul pour les gros risques liés à des positions internes du groupe (voir al. 3). Pour le reste, le nouvel art. 111a correspond à l'art. 99 de l'OFR actuelle.

Art. 112, al. 2, let. d à f et h à j

Aux let. d à f et h, seules des adaptations ont été apportées aux renvois (art. 111a au lieu de l'art. 99; art. 98, al. 2, au lieu de l'art. 98, al. 3). Les nouvelles let. i et j comportent des dispositions stipulant que la FINMA peut, sur demande motivée, autoriser à ne pas considérer des parties comme des groupes de contrepartie liées, comme cela est d'ailleurs prévu par les standards de Bâle²⁸. Cela permet de régler aussi les cas qui pourraient découler de la restriction du champ d'application de l'art. 109, al. 5.

2.2.2 Chapitre 2 Calcul de la position globale

Art. 113 Pondération

À la let. a, la pondération actuelle de 20 % appliquée aux cantons présentant de très bonnes notations est maintenue (voir art. 115, al. 2, de l'OFR actuelle). S'agissant des communes et des corporations de droit public situées à l'étranger, la pondération est de 100 %, et ce indépendamment de leur notation.

La let. b précise que les lettres de gage suisses se voient appliquer une pondération préférentielle de 20 % conformément à la pondération minimale applicable à ce type de positions d'après les standards de Bâle. De la sorte, ces lettres de gage seront désormais soumises à une limitation de facto alors que, conformément à la règle actuelle de répartition des risques, basée sur les règles applicables au sein de l'UE, elles ne sont frappées d'aucune limitation ou se voient affecter une pondération de 0 %. Par souci d'exhaustivité, il convient toutefois d'indiquer que les lettres de gage suisses, du fait de l'approche helvétique de répartition des risques qui arrive à échéance fin 2018, sont pondérées à 25 % et qu'elles sont de ce fait soumises à une limitation²⁹.

Art. 114 Addition

Désormais, la position globale envers une contrepartie est déterminée sans compensation entre les positions du portefeuille de négoce et celles du portefeuille de la banque, c'est-à-dire par une simple addition de la position globale du portefeuille de négoce et de la position globale du portefeuille de la banque³⁰. La mesure des types individuels de positions est précisée dans les art. 115 à 118 (avant atténuation du risque) et 119 (en cas d'application de techniques d'atténuation du risque) ainsi que dans la circulaire de la FINMA «Répartition des risques – banques»³¹.

²⁸ §§ 25/27 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

²⁹ Voir chapitre 7 du rapport explicatif de la FINMA sur la révision de la circulaire 2008/23 «Répartition des risques – banques» d'avril 2017.

³⁰ §§ 44/58 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

³¹ Voir chapitre 7 du rapport explicatif de la FINMA sur la révision de la circulaire 2008/23 «Répartition des risques – banques» d'avril 2017.

Art. 115 Dérivés, prêts, opérations de mise en pension et opérations similaires portant sur des valeurs mobilières et autres instruments comportant un risque de crédit de contrepartie

Les positions exposées à des risques de crédit de contrepartie telles que des dérivés, qui peuvent être comptabilisées tant dans le portefeuille de la banque que dans le portefeuille de négoce, doivent être intégrées dans la position de la contrepartie. La valeur patrimoniale (actif sous-jacent, *underlyings*) qui sous-tend le dérivé (par exemple 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). La valeur de cette position correspond à la perte susceptible de survenir en cas de défaillance de l'émetteur et de dépréciation totale de la valeur patrimoniale sous-jacente (*jump-to-zero*). 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 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 (al. 1)³².

Pour ce qui est des prêts, opérations de mise en pension et opérations similaires, on utilise l'approche simple ou l'approche globale pour déterminer les positions pondérées en fonction des risques ou les fonds propres minimaux qui en découlent, mais sans tenir compte des décotes estimées par la banque dans l'approche globale. Les approches des modèles ne doivent plus non plus être utilisées (al. 2; voir chap.1.2)³³.

Art. 116 Autres positions du bilan

Art. 117 Positions hors bilan

Les deux dispositions règlent la mesure d'autres positions du portefeuille de la banque³⁴. 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 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, c'est un facteur de conversion des crédits de 0,1 % (au lieu de 0 %) qui s'applique dans le cadre de la répartition des risques.

Art. 118 Dispositions d'exécution de la FINMA relatives au calcul des différentes positions

Les règles relatives à la détermination de la position globale pour les positions du portefeuille de négoce³⁵ ainsi que pour d'autres types de positions telles que les positions envers des contreparties centrales (y compris les positions issues de services de compensation)³⁶, les positions en titres de créance garantis (lettres de gage comprises; voir aussi art. 113)³⁷ ou les

³² §§ 33 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

³³ §§ 34 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

³⁴ §§ 32/35 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

³⁵ §§ 46 ss «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

³⁶ §§ 84 ss «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

³⁷ §§ 68 ss «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

positions de placements collectifs, titrisations et autres structures d'investissement³⁸ se trouvent, du fait de leur nature technique, dans la circulaire de la FINMA «Répartition des risques – banques». Y sont décrites les règles relatives au calcul des positions conformément aux standards de Bâle³⁹.

Art. 119 Atténuation du risque

Les mesures d'atténuation du risque selon l'art. 119 correspondent dans leurs grandes lignes à celles en vigueur. Les changements portent sur les modalités techniques de prise en compte des instruments correspondants lors de la détermination de la position globale. Il n'est notamment plus possible de procéder à une modélisation des sûretés (voir chap.1.2)⁴⁰.

Par analogie avec les prescriptions minimales en matière de fonds propres (voir art. 61), les explications figurant dans l'OFR en ce qui concerne la répartition des risques se limitent à l'énumération des techniques permettant d'atténuer le risque et renvoient aux dispositions d'exécution de la FINMA pour ce qui est des détails. Celles-ci sont disponibles dans la circulaire de la FINMA «Répartition des risques – banques», d'une part, et plus particulièrement dans la circulaire de la FINMA 2017/7 «Risques de crédit – banques»⁴¹, d'autre part.

Art. 120 à 123

Ces dispositions sont abrogées. S'agissant des engagements conditionnels et des engagements irrévocables (art. 120 de l'OFR actuelle), voir le nouvel art. 117 et l'annexe 1 de l'OFR.

2.3 Titre 5 Dispositions applicables aux banques d'importance systémique

Art. 125a Engagement total

Cette disposition se trouve désormais à l'art. 46, al. 2, et peut de ce fait être abrogée.

Art. 136 Gros risque

Par analogie avec les prescriptions de répartition des risques, ce sont désormais les fonds propres de base qui, dans le cas des banques d'importance systémique, serviront de base de calcul pour la limitation des gros risques⁴². Cela constitue un assouplissement par rapport à la réglementation existante, qui prend les fonds propres de base durs comme base de calcul pour la limite maximale de 25 %.

Si la contrepartie est une banque suisse d'importance systémique ou une banque étrangère d'importance systémique à l'échelle mondiale, la nouvelle limite maximale est de 15 %, conformément aux standards de Bâle, qui prévoient en effet explicitement ce niveau pour la position globale vis-à-vis de banques d'importance systémique à l'échelle mondiale. S'agissant de la position globale envers des banques suisses d'importance systémique, il est possible d'exercer une option nationale dans le cadre des standards de Bâle et de fixer une limite maximale inférieure à 25 %. L'exercice de cette option est par principe recommandé par le Comité de Bâle⁴³. La réduction de la limite (15 % au lieu de 25 %), alliée à un relèvement de la base

³⁸ §§ 72 ss «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

³⁹ Voir chapitre 7 du rapport explicatif de la FINMA sur la révision de la circulaire 2008/23 «Répartition des risques – banques» d'avril 2017.

⁴⁰ §§ 36 ss «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

⁴¹ Voir chapitre 7 du rapport explicatif de la FINMA sur la révision de la circulaire 2008/23 «Répartition des risques – banques» d'avril 2017.

⁴² §§ 16 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

⁴³ §§ 90 ss «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

de calcul (totalité des fonds propres de base au lieu des fonds propres de base durs), constitue au final un abaissement de 11 % de la limite effective si on se réfère aux positions envers les banques suisses d'importance systémique et les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale⁴⁴.

Par analogie 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. Il n'est plus possible de résorber le dépassement au moyen des fonds propres librement disponibles (voir chap. 1.2).

2.4 Titre 6 Dispositions transitoires et dispositions finales

Art. 137, 138, 148 et 148g

Ces dispositions peuvent être abrogées à fin 2018 du fait du calendrier prévu.

Art. 148h

Conformément aux standards de Bâle, il n'est prévu aucune clause de droit acquis (*grand-fathering*) pour les positions existantes avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles et qui, en application de celles-ci à compter du 1^{er} janvier 2019, dépassent de manière non autorisée la limite maximale de 25 %⁴⁵.

Les établissements qui, dans l'optique de l'entrée en vigueur des nouvelles règles à compter du 1^{er} janvier 2019, présentent déjà ou sont susceptibles de présenter des dépassements non autorisés doivent s'annoncer au plus tard fin mars 2018 auprès de la FINMA afin qu'une règle spécifique puisse être arrêtée en vue d'une réduction aussi rapide que possible des dépassements de cette nature.

3 Conséquences

La présente révision se traduit par la mise en œuvre de deux compléments au dispositif international de Bâle III (voir chap. 1.3), à savoir l'introduction d'un ratio de levier de 3 % ainsi que la mise en place de nouvelles prescriptions destinées à empêcher l'apparition de gros risques. Le chapitre 3.1 donne un aperçu de la littérature actuelle dans ces deux domaines et le chapitre 3.2 aborde plus en détail les conséquences possibles pour la place financière suisse et pour l'économie du pays de manière plus générale.

3.1 Aperçu de la littérature actuelle

3.1.1 Ratio de levier

En réaction à la crise financière de 2008, le Comité de Bâle a, au travers de Bâle III, mis en place de nouvelles prescriptions réglementaires. En fait partie le ratio général de levier, qui, contrairement aux prescriptions existantes du Comité de Bâle, constitue une exigence non pondérée en fonction des risques pour ce qui est des fonds propres des banques. Le Comité de Bâle a en effet constaté que, avant et pendant la crise financière, nombre de banques avaient atteint un taux d'endettement élevé alors même qu'elles semblaient encore afficher de solides ratios de fonds propres pondérés en fonction des risques. Le but du ratio de levier est dès lors de réduire la probabilité d'un endettement excessif au sein du système bancaire en

⁴⁴ Voir chapitre 7 du rapport explicatif de la FINMA sur la révision de la circulaire 2008/23 «Répartition des risques – banques» d'avril 2017.

⁴⁵ §§ 93 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» d'avril 2014.

contraignant les banques à couvrir en tout temps les risques encourus à l'aune de leurs positions au bilan et hors bilan (engagement total) au minimum à 3 % par des fonds propres sous la forme de fonds propres de base (capital Tier 1).

Le ratio de levier et les exigences de fonds propres pondérées en fonction des risques doivent être compris comme des instruments qui se complètent et doivent être respectés en permanence. Pour ce faire, il convient que les deux exigences en capital soient régulièrement calculées. La plus élevée des deux détermine l'exigence minimale applicable pour la période concernée, tandis que la plus basse n'a pas de caractère obligatoire pour la période. Si les exigences de fonds propres pondérées en fonction des risques sont par exemple supérieures au ratio de levier de 3 %, ce dernier n'a pas d'effet contraignant pour la banque⁴⁶. Le fait de savoir laquelle des deux exigences de fonds propres (celle qui est pondérée en fonction des risques ou celle qui ne l'est pas) est contraignante à un moment donné peut varier selon la période ou le cycle conjoncturel. Le ratio de levier pourrait notamment avoir un effet contracyclique et, en phase de reprise, avoir valeur d'indicateur avancé signalant qu'il est temps de mettre en place des mesures correctives⁴⁷. De ce fait, le ratio de levier est un réel facteur de sécurité pour les banques, notamment celles qui utilisent des approches modélisées pour déterminer leurs exigences en matière de fonds propres. Durant les phases de récession, pendant lesquelles les évaluations des risques se font plus pessimistes, ce sont en revanche les exigences de fonds propres pondérées en fonction des risques qui devraient avoir le caractère contraignant. En effet, lorsque l'économie redémarre, les risques encourus sont souvent sous-estimés, et inversement. Une pondération des risques trop faible au regard des risques réellement encourus se traduit par une augmentation des exigences de fonds propres moindre que celle desdits risques. Le ratio de levier, ne prévoyant pas de pondération en fonction des risques, devient alors la limite inférieure contraignante en matière de fonds propres et empêche que les fonds propres ne soit trop réduits dans les phases de reprise en raison d'évaluations trop optimistes. Une mise en place complémentaire des deux exigences en matière de fonds propres est dès lors judicieuse pour renforcer la capacité d'absorption des pertes par les banques.

L'amélioration de la capacité de résistance des banques réduit la probabilité de crises bancaires, lesquelles sont généralement porteuses de coûts élevés pour l'économie en général⁴⁸. Plus la dotation en fonds propres d'une banque est importante, plus cette dernière est à même d'absorber les pertes⁴⁹. Si, d'une part, une faible probabilité de crises financières profite à la société dans son ensemble, d'autre part, un relèvement des fonds propres peut aussi entraîner des coûts supplémentaires pour les banques.

Les banques disposent de deux stratégies pour faire face à une éventuelle hausse de leur ratio de levier, sachant qu'une combinaison reste également possible: 1) augmentation des fonds propres grâce à la renonciation au versement de dividendes ou à une augmentation du capital-actions et 2) réduction de l'engagement total. Le choix entre ces deux stratégies dépendra de la stratégie commerciale globale de la banque:

- Augmentation de la propension au risque: comme les exigences découlant du ratio de levier se fondent sur la limitation de l'ensemble des risques encourus et ne prévoient donc pas de pondérations pour les différents risques, les banques dont les exigences en capital pondérées en fonction des risques sont inférieures à celles du ratio de levier peuvent être

⁴⁶ Des exigences encore plus strictes demeurent toutefois réservées pour les banques d'importance systémique.

⁴⁷ Voir Gambacorta et Karmaka (2016).

⁴⁸ Voir l'analyse d'impact de la réglementation concernant les modifications de l'ordonnance sur les fonds propres et de l'ordonnance sur les banques (exigences relatives aux fonds propres des banques – recalibrage TBTF et classification) du 11 mai 2016, disponible sous <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/43953.pdf>

⁴⁹ Admati et Hellwig (2013) considèrent que les exigences minimales de Bâle sont trop basses et appellent de leurs vœux un ratio de levier nettement plus élevé.

incitées à transformer des positions peu risquées de leur bilan en des positions moins sûres⁵⁰. Cette réaction entraînerait, certes, une augmentation des risques dans le bilan ainsi que des exigences en capital pondérées en fonction des risques, mais n'aurait aucun impact sur le niveau des fonds propres basé sur le ratio de levier. Par contre, la banque pourrait augmenter ses rendements, ce qui, en cas de prise de risques excessifs, pourrait en définitive nuire à la stabilité du système financier s'il s'agissait d'une banque d'importance systémiques ou de plusieurs autres banques. Plusieurs études se sont penchées sur cette critique, mais elles ont conclu que l'augmentation de la capacité d'absorption de pertes dépasse largement l'effet induit par la hausse de la propension au risque⁵¹. L'étude menée par la Banque centrale européenne (BCE) montre que les banques liées par le ratio de levier augmentent leurs investissements pondérés en fonction des risques de 1,5 à 2 point(s) de pourcentage de plus qu'elles ne le feraient sans prescriptions relatives au ratio de levier. Cette hausse de la propension au risque, qui doit être mise en regard avec une augmentation du ratio de levier de 0,5 à 1 point de pourcentage, s'est souvent déjà produite au moment de l'annonce des nouvelles prescriptions et n'aurait pas eu lieu sans la mise en place d'un ratio de levier. Cette augmentation des fonds propres est nettement plus importante que celle qui aurait été nécessaire du fait d'exigences en capital pondérées en fonction des risques pour couvrir la hausse des actifs pondérés en fonction des risques. Il convient en outre d'observer que l'augmentation de la propension au risque se traduit en retour par une progression des actifs pondérés en fonction des risques, ce qui a pour effet de rendre à nouveau rapidement contraignantes les exigences en capital pondérées en fonction des risques^{52,53}.

- Réductions de bilans et relèvement des marges d'intérêt: D'après une étude de l'Autorité bancaire européenne (ABE), il n'y a pas lieu de s'attendre à d'importantes réductions de bilans⁵⁴ en réaction à la mise en place d'un ratio de levier, ce qui tient notamment au fait que les établissements présentant déjà un ratio de levier de 3 % ont en fait la possibilité d'augmenter leurs bilans⁵⁵. L'étude de l'ABE indique par ailleurs que les positions prises essentiellement à l'égard du secteur public, des établissements financiers, de titrisations et de positions de portefeuilles de négoce sont les plus susceptibles d'être concernées par des réductions de bilans. Selon plusieurs études, les coûts afférents aux augmentations de fonds propres éventuellement nécessaires devraient être répercutés sur les clients via un relèvement des marges d'intérêt. Le Comité de Bâle estime la perte de production due à cette hausse à 0,08 % par an. Le renforcement durable de la capacité de résistance du système financier est toutefois à mettre en regard avec ces coûts. Prenant pour hypothèse des coûts liés à la crise compris entre 63 et 100 % de la production d'avant-crise, l'étude de la Banque des règlements internationaux (BRI) évalue l'utilité marginale de 0,26 à 0,41 % par an. Il en résulte une utilité marginale nette du ratio de levier comprise entre 0,18 et 0,33 % selon les coûts prévus de la crise. La Banque d'Angleterre estime elle aussi

⁵⁰ Les crédits accordés aux PME étant associés à des pondérations de risque plus élevées, cela constituerait une incitation à leur accorder davantage de prêts.

⁵¹ Dans une étude, la Banque d'Angleterre précise qu'une réduction permanente de la probabilité de crise d'un point de pourcentage se traduit par une augmentation de la valeur actuelle nette du PIB de l'ordre de 4,5 milliards de livres sterling par an.

⁵² L'Autorité bancaire européenne (ABE) estime par ailleurs que l'utilisation de normes de présentation des comptes différentes n'a aucun impact matériel sur le calcul du ratio de levier et sur la comparabilité entre pays. L'égalité de traitement (*level playing field*) devrait donc être assurée malgré l'existence de différences en la matière.

⁵³ Les liquidités prêtées augmentant certes le ratio de levier mais pas les exigences en capital pondérées en fonction des risques, le ratio de levier est, selon la Banque d'Angleterre, susceptible de réduire le volume et la liquidité du marché des capitaux. Celle-ci juge par ailleurs qu'il pourrait être un des facteurs d'influence ayant conduit au creusement des écarts entre le taux d'escompte et les taux du marché monétaire à court terme. En outre, le tarissement des liquidités sur les marchés des capitaux pourrait réduire la liquidité des marchés obligataires et, partant, renchérir l'obtention de fonds de tiers.

⁵⁴ Hartmann-Wendels estime que ce sont en premier lieu les banques ayant de faibles possibilités de levée de fonds propres qui réduisent leurs bilans.

⁵⁵ L'analyse de simulation se base sur l'hypothèse selon laquelle la réduction concerne principalement les positions du bilan présentant de faibles pondérations de risque.

que l'impact du ratio de levier sur les marges d'intérêt et, partant, sur l'octroi de crédit, est faible dans la mesure où, pour la majorité des banques, ce n'est pas le ratio de levier qui est l'exigence déterminante en matière de capital. Qui plus est, la meilleure résistance des établissements financiers peut se traduire par une diminution des coûts de refinancement, qui ne nécessitent plus qu'une faible compensation du rendement des fonds propres au moyen des marges d'intérêt.

3.1.2 Limitation des gros risques (répartition des risques)

La limitation des gros risques garantit une diversification suffisante en termes de clients, ce qui évite que les banques ne soient trop dépendantes de quelques relations clients ou de quelques investissements. Les prescriptions relatives à la limitation des gros risques selon Bâle III prévoient que les risques encourus par une banque à l'égard d'une contrepartie ou d'un groupe de contreparties ne peuvent pas dépasser 25 % des fonds propres de base (capital Tier 1) de la banque. Font partie des risques encourus vis-à-vis d'une contrepartie les positions comptabilisées dans le portefeuille de la banque ainsi que celles détenues dans son portefeuille de négoce. Les établissements d'importance systémique ne sont plus autorisés à s'accorder mutuellement des prêts que jusqu'à concurrence de 15 % (au lieu de 25 %). Ce durcissement des règles découle des enseignements tirés de la crise financière, au cours de laquelle les importantes pertes essuyées sur le marché hypothécaire américain ont sapé la confiance des (grandes) banques entre elles et la confiance à l'égard du système bancaire dans son ensemble. Il convient donc de résorber au plus vite les dépassements de cette limite maximale. Cela peut en principe se faire en combinant les deux stratégies suivantes: 1) la banque réduit les créances ou augmente les sûretés, garanties, et/ou dérivés de crédit envers la contrepartie concernée, ou 2) elle augmente son capital Tier 1.

En plus de la limite maximale de 25 % ou de 15 % des fonds propres de base, une obligation d'annonce aux autorités de surveillance est prévue désormais pour les gros risques à partir de 10 % des fonds propres de base. Par ailleurs, il convient de communiquer régulièrement aux autorités de surveillance les 20 plus importants risques encourus, et ce, qu'ils dépassent ou non le seuil de 10 % des fonds propres, c'est-à-dire qu'ils constituent ou non un gros risque.

3.2 Conséquences pour l'économie suisse

3.2.1 Conséquences pour les groupes concernés

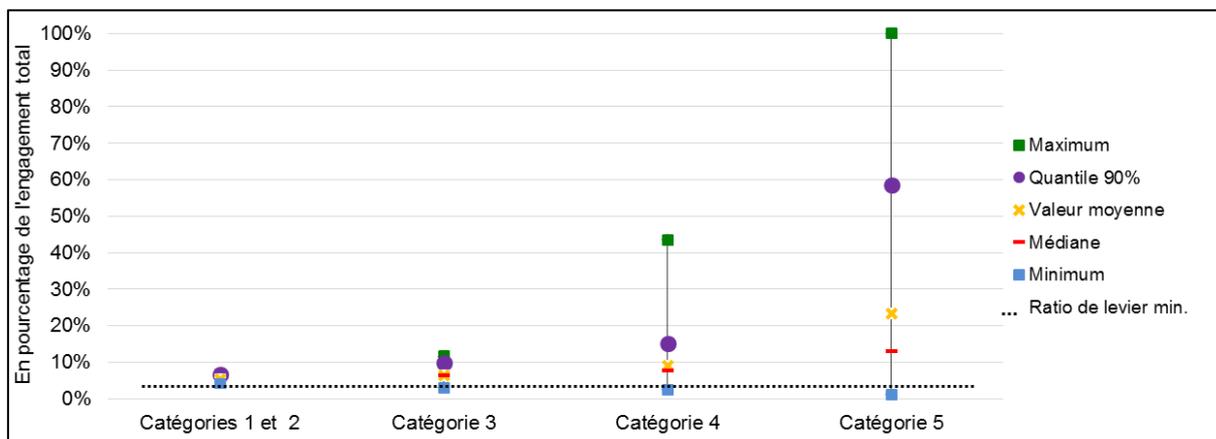
3.2.1.1 Différents groupes de banques

La fixation du ratio de levier à 3 % ne devrait guère entraîner d'effet immédiat sur l'activité des banques suisses. La mise en place du ratio de levier a eu lieu de facto en Suisse dès 2013⁵⁶ dans le cadre de la période d'observation. À fin juin 2016, seulement quatre des plus de 250 banques actives en Suisse ne remplissaient pas l'exigence minimale de 3 % en matière de ratio de levier (voir illustration 1). Et même si celle-ci était fixée à 4 %, autrement dit si elle était de 30 % plus élevée, la plupart des banques helvétiques parviendraient encore à la res-

⁵⁶ En vertu de l'OFOR en vigueur depuis 2013, la FINMA peut, dans le cadre du justificatif des fonds propres et de la publication, obliger les banques à présenter des rapports sur le ratio de levier. La FINMA a donc fait usage de ce droit et, conformément à ses circulaires 2015/3 «Ratio de levier» et 2016/1 «Publication – banques», elle a contraint toutes les banques à faire des rapports sur ce point (voir chap. 1.1). C'est ce qu'ont fait également les autorités de surveillance d'autres pays au cours de la période d'observation internationale concernant l'introduction du ratio de levier de 3 % à titre de standard minimal à partir de 2018.

pecter. Les petites banques présentant une dotation en fonds propres nettement plus conséquente que celle des banques de taille moyenne à grande, le ratio de levier devrait pour elles n'avoir qu'un faible effet contraignant, voire aucun⁵⁷.

Illustration 1: ratio de levier selon Bâle III par catégorie bancaire (juin 2016)

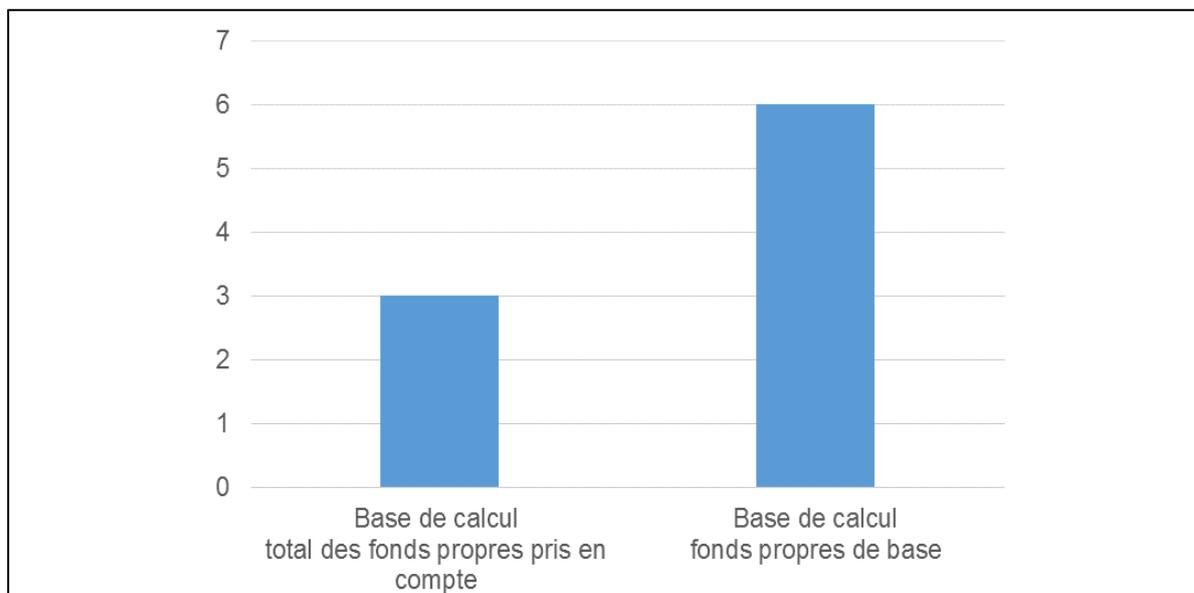


Source: FINMA

Les règles actuellement applicables aux gros risques doivent être adaptées conformément aux standards de Bâle (chap. 3.1.2). Selon les prescriptions valables à l'avenir pour toutes les banques, les valeurs nominales des risques encourus vis-à-vis d'une contrepartie seront par principe additionnés puis divisés par le capital Tier 1 de la banque. Dans de rares exceptions, les valeurs nominales peuvent être multipliées par un facteur de pondération, c'est-à-dire être calculées sur moins de 100 % (voir ci-après sous «Lettres de gage» ainsi qu'au chap. 3.2.1.3). En outre, la révision des prescriptions se traduit par une modification de la base de calcul. Les gros risques, en particulier, sont désormais mis en rapport avec le capital Tier 1 de la banque et non plus avec le total des fonds propres pris en compte. Le capital Tier 1 de la banque ne pouvant, par définition, jamais être supérieur aux fonds propres pris en compte, la réglementation proposée constitue un certain durcissement, de sorte que les banques faiblement dotées en fonds propres de base, notamment, ne pourront encourir à l'avenir des gros risques que dans une moindre mesure jusqu'à ce que la limite maximale de 25 % soit atteinte. D'après une enquête menée par la FINMA fin juin 2015 auprès de 20 banques, au total six banques (soit 30 %) présentent des gros risques qui, mesurés à l'aune de la nouvelle base d'évaluation, dépassent la nouvelle limite maximale. Trois de ces six banques sont concernées par la modification mentionnée de la base d'évaluation et elles ne présenteraient pas à ce jour de gros risques dépassant la limite maximale (voir illustration 2). Les trois autres banques (soit 15 %) présentent aujourd'hui déjà un gros risque supérieur à 25 %, ce qui est autorisé par l'actuelle réglementation dans certaines circonstances, notamment pour certaines positions interbancaires.

⁵⁷ Avec une densité implicite comprise entre 25 et 28,6 % pour les banques d'importance non systémique contre 35 % pour les banques d'importance systémique, la probabilité que le ratio de levier (et non les exigences pondérées en fonction des risques) ait un effet contraignant est plus faible pour les banques d'importance non systémique que pour les banques d'importance systémique.

Illustration 2: nombre de banques présentant des gros risques dépassant la limite maximale de 25 % d'après l'enquête menée auprès de 20 banques (juin 2015)



Source: FINMA

Dans le domaine de l'octroi d'hypothèques destinées à financer des immeubles d'habitation, il est prévu, conformément aux prescriptions internationales, de supprimer une disposition d'exception concernant le calcul des gros risques. Pour financer des immeubles utilisés ou loués par le preneur de crédit (immeubles d'habitation), les banques pouvaient octroyer jusqu'ici des crédits représentant bien plus de la moitié du total de leurs fonds propres. La suppression de cette disposition d'exception a pour effet de réduire le risque maximal admissible envers une contrepartie dans le domaine de l'immobilier d'habitation, ce qui, notamment pour les petites banques, est susceptible de restreindre considérablement leur capacité d'octroi de crédit. L'enquête menée par la FINMA auprès de 20 banques fin juin 2015 a montré que plusieurs banques sont concernées par ce changement. Toutefois, ce durcissement ne devrait pas entraîner de resserrement généralisé des crédits immobiliers.

Afin d'obtenir davantage d'informations sur les effets attendus des durcissements proposés, une enquête supplémentaire sera menée – parallèlement à la procédure de consultation – auprès d'un cercle élargi de banques impliquées. Le DFF tiendra compte de son résultat lors de l'adoption de l'ordonnance révisée. Les banques concernées ont, en tout état de cause, jusqu'à fin 2018 pour réduire les gros risques résiduels. Pour les banques de taille petite à moyenne, la suppression de l'approche progressive en matière de limite maximale prévue à l'art. 116 OFR actuel de gros risques envers les banques d'importance non systémique se traduirait, notamment pour les plus petites d'entre elles, par un durcissement supplémentaire des prescriptions dans le domaine interbancaire⁵⁸. Dans le cadre de la nouvelle enquête de la FINMA, l'importance de ce durcissement doit d'ailleurs être étudiée plus précisément que cela n'avait été le cas lors du premier sondage réalisé fin juin 2015. Une collecte élargie des données nécessaires est notamment prévue afin de définir de manière appropriée, à l'instar de l'art. 116 de l'OFR actuelle, les assouplissements qui s'appliqueraient aux positions interbancaires de petites banques envers des banques d'importance non systémique. Autrement dit, il

⁵⁸ Pour les banques dont les fonds propres pris en compte dépassent 1000 millions de francs, la limite maximale des gros risques qu'il est possible d'encourir est déjà fixée à 25 % pour ce qui est des opérations interbancaires. Aujourd'hui, cette limite maximale relative aux gros risques ne cesse de progresser pour les petites banques lorsqu'il est question d'affaires avec des banques d'importance non systémique et, pour les banques dont les fonds propres pris en compte sont inférieurs à 250 millions de francs, elle atteint un maximum de 100 % de leurs fonds propres.

serait possible de prévoir pour ces positions un dépassement, dont l'ampleur reste à définir, de la limite maximale de 25 % relative aux fonds propres de base (au maximum de 100 %).

Établissements d'importance systémique

S'agissant des établissements d'importance systémique, d'autres règles s'appliquent, tant pour ce qui est du ratio de levier que de la répartition des risques. Les exigences en matière de ratio de levier des banques d'importance systémique ont déjà été renforcées en 2016 par le Conseil fédéral dans le cadre de la révision des dispositions TBTF⁵⁹. En ce qui concerne la répartition des risques, la présente révision de l'OFR entraîne un abaissement des limites maximales pour les banques d'importance systémique s'agissant des positions envers d'autres banques d'importance systémique (chap. 3.1.2). L'abaissement de ces limites maximales (15 % au lieu de 25 %) doit toutefois être relativisé dans la mesure où, pour les banques d'importance systémique, c'est à l'avenir le capital Tier 1 élargi qui sera pris en considération au lieu des fonds propres de base durs (une partie stricte du capital Tier 1). Au final, il n'en résulte que de faibles modifications des exigences imposées aux établissements d'importance systémique pour les positions envers d'autres établissements d'importance systémique en matière de répartition des risques. En ce qui concerne les opérations de banques d'importance systémique vis-à-vis de banques d'importance non systémique ou d'entreprises de manière générale, la limite maximale de 25 % reste applicable, si bien que l'utilisation du capital Tier 1 au lieu des fonds propres de base durs représente un assouplissement.

3.2.1.2 Clients et investisseurs

La révision des prescriptions relatives à la répartition des risques (voir ci-dessus) peut se traduire par une limitation de la marge de manœuvre des banques vis-à-vis des entreprises de taille moyenne et, surtout, grande. Pour ces dernières, il est possible que le cercle des bailleurs de fonds potentiels se réduise et que cela rende plus attractif un financement sur le marché des capitaux via l'émission d'emprunts obligataires. En revanche, les petites entreprises, du fait de leur taille, ne pourront guère représenter, à l'avenir non plus, un gros risque pour une banque, et, si c'était le cas, uniquement pour les banques de petite taille. Pour ces entreprises et pour d'autres clients, il n'y a donc presque aucun effet à attendre. Pour les investisseurs dans des emprunts par lettres de gage susceptibles d'être mis en pension et de premier rang, l'extension du calcul des gros risques aux lettres de gage (voir ci-après) est potentiellement porteur d'un élargissement de l'univers de placement. La fixation du ratio de levier à 3 % ne devrait guère entraîner d'effet immédiat sur les clients et les investisseurs.

Lettres de gage

Les positions en lettres de gage suisses émises par les deux établissements d'émission de lettres de gages soumis à une réglementation spéciale étaient, depuis 2007, exclues du calcul des gros risques, c'est-à-dire pondérées à 0 %, ou pondérées selon le taux suisse de répartition des risques (25 %) applicable jusqu'à fin 2018. Partant, les banques actives dans le domaine des affaires hypothécaires pouvaient d'une part se refinancer par le biais d'un établissement d'émission de lettres de gage et d'autre part, via l'achat d'emprunts par lettres de gage, constituer des gros risques à l'égard de ceux-ci à condition de ne pas appliquer l'approche suisse⁶⁰. À l'avenir, les risques encourus par les banques envers un établissement d'émission de lettres de gage ne pourront toutefois plus dépasser la limite maximale de 25 % du capital Tier 1. En la matière, les lettres de gage suisses se voient appliquer la pondération minimale de 20 % autorisée par les standards de Bâle, ce qui limite implicitement l'exigence envers un

⁵⁹ Voir <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-61681.html>

⁶⁰ Fin 2016, le montant des lettres de gage en circulation émises par la Banque des lettres de gage s'élevait à 65,1 milliards de francs et celui émis par la Centrale de lettres de gage atteignait 47,6 milliards de francs, soit un total de 112,7 milliards de francs. Après celui des emprunteurs de droit public, le marché des lettres de gage suisses est le segment le plus important et le plus liquide du marché helvétique de la dette intérieure. (Source: www.pfandbriefbank.ch)

établissement d'émission de lettres de gage à 125 % du capital Tier 1. Dans le cadre de l'approche suisse jusqu'ici en vigueur, laquelle prévoit une pondération de 25 %, cette limitation implicite est de 100 %. Étant donné que la Centrale d'émission de lettres de gage des banques cantonales suisses et la Banque d'émission des lettres de gage des autres établissements suisses de crédit hypothécaire sont les deux seuls établissements d'émission de lettres de gage existants en Suisse, plusieurs banques, plutôt de petite taille, risquent de se trouver limitées par cette réglementation et de se voir obligées d'utiliser d'autres placements pour maintenir leur liquidité, ce qui serait synonyme de coûts élevés pour elles. D'après l'étude mentionnée réalisée par la FINMA auprès de 20 banques à fin juin 2015, une banque présentait vis-à-vis d'un établissement d'émission de lettres de gage un gros risque supérieur à 25 % de ses fonds propres de base. Dans le cadre de l'étude d'impact élargie (voir chap. 1.2 et 3.3), il est prévu d'examiner aussi comment on pourrait réduire ces dépassements, par exemple par une attribution proportionnelle des lettres de gage aux (principaux) membres des établissements d'émission de lettres de gage et non aux établissements eux-mêmes (approche *look-through*). Cependant, il ne sera pas possible de corriger ainsi tous les dépassements. Les banques concernées étant tenues de résorber les dépassements de la limite maximale, cela signifie parallèlement que ces emprunts par lettres de gage deviendront des instruments de liquidité pour des banques qui ne sont pas liées par des prescriptions en matière de répartition des risques.

3.2.1.3 Confédération, cantons et communes

Contrairement à la Confédération, qui est exonérée des modifications proposées, les deux niveaux inférieurs de l'État peuvent être indirectement concernés par la réglementation relative à la répartition des risques (limitation des gros risques). Pour les cantons présentant un risque de défaillance négligeable (classes de notation 1 et 2), le taux de pondération réduit (20 % au lieu des 100 % habituels) reste en vigueur. De ce fait, une banque peut encourir vis-à-vis d'un canton un risque jusqu'à cinq fois plus élevé que dans le cas d'une pondération à 100 % avant que cet engagement ne soit considéré comme un gros risque. Inversement, les communes vont à l'avenir être traitées comme tous les autres clients pour ce qui est du calcul des éventuels gros risques. Envers une commune, les banques ne sont plus autorisées à encourir de risques excessifs et à dépasser la limite maximale applicable aux crédits de grande taille (chap. 3.1.2). L'importance de ce durcissement doit être étudiée plus en détail dans le cadre de l'enquête élargie prévue par la FINMA. Portant sur 20 banques, les résultats disponibles à fin juin 2015 indiquent que la limite maximale pour les gros risques envers les communes est dépassée de peu par un seul établissement. Cette banque serait donc tenue de réduire sa position (chap. 3.1.2).

3.2.2 Conséquences pour la place économique suisse et la concurrence

3.2.2.1 Attrait de la place économique

Au travers des modifications proposées de l'OFR, la Suisse met en œuvre de nouveaux éléments de Bâle III, ce qui contribue au maintien de l'attractivité du pays en tant que place financière internationale de premier plan. La création et la mise en œuvre de standards uniformes et internationaux dans le secteur financier est dans l'intérêt de la Suisse car cela permet l'émergence de conditions équitables de concurrence et facilite une comparaison internationale des banques pour ce qui est de leurs dotations réelles en fonds propres.

3.2.2.2 Octroi de crédit, création de richesse et concurrence

Il n'y a pas lieu de s'attendre à une dégradation de l'octroi de crédit ni de la croissance du fait de l'entrée en vigueur du ratio de levier de 3 % et de la révision dans le domaine des gros risques. Il est impossible de dire à l'avance si l'éventuelle limitation des bailleurs de fonds potentiels (liée aux modifications intervenant dans le domaine des gros risques) va avoir des

effets sur les conditions de crédit des entreprises de taille moyenne à grande car il reste à savoir si cela va aller de pair avec une diminution de l'intensité de la concurrence pour l'acquisition de tels clients.

3.2.3 Aspects pratiques de l'exécution

Du fait de l'entrée en vigueur en 2013 du reporting régulier sur le ratio de levier, les banques suisses ont déjà mené à bien les adaptations nécessaires dans le domaine de l'informatique⁶¹. Il n'y a donc presque plus aucun coût de mise en œuvre à attendre. L'application des prescriptions révisées en matière de limitation des gros risques nécessite une adaptation unique des systèmes exploités par les banques. Cela entraîne des coûts pour les banques concernées. En outre, il convient que des mesures soient prises en temps utile afin de garantir que la limite maximale de 25 % ne sera plus dépassée, ce qui est encore autorisé par le droit actuel dans certaines circonstances. L'entrée en vigueur de l'ordonnance révisée n'étant prévue que pour début 2019, les banques disposent néanmoins d'assez de temps pour ce faire.

3.3 Étude d'impact complémentaire

Lors de l'élaboration du projet de révision relatif à la répartition des risques, une première étude d'impact (*Quantitative Impact Study*, QIS) a, dans le cadre du GTN (voir chap. 1.2), été menée auprès de 20 établissements à propos des conséquences des règles révisées. Suite aux explications données ci-dessus (voir chap. 3.2), il est possible de dire en résumé qu'il existe deux domaines dans lesquels l'application des nouvelles règles va sans aucun doute mener à des dépassements de la limite maximale. Il s'agit en premier lieu des lettres de gage suisses, où un établissement présente un dépassement matériel de la limite maximale malgré une pondération préférentielle (20 % au lieu de 100 %). L'autre domaine concerne les financements d'immeubles d'habitation, qui, selon les nouvelles règles, doivent être intégralement intégrés dans la position globale pour ce qui est de la répartition des risques (voir chap. 1.2). En la matière, il s'est avéré que plusieurs établissements dépassaient plus ou moins nettement la limite maximale de 25 % applicable dans le cadre des nouvelles règles⁶².

En raison d'un possible manque de représentativité de leur part, les résultats de la première étude d'impact doivent encore faire l'objet d'un examen plus approfondi afin de permettre une évaluation définitive des conséquences de la réglementation⁶³. Une étude d'impact élargie est donc prévue en parallèle à la procédure de consultation.

Les établissements (banques et négociants en valeurs mobilières) souhaitant prendre part à l'étude d'impact complémentaire peuvent demander les documents correspondants auprès de la FINMA (basel3@finma.ch). Le DFF tiendra compte de son résultat lors de l'approbation de l'ordonnance révisée. Pour les petits établissements, notamment, les nouvelles prescriptions en matière de répartition des risques devront être formulées de manière proportionnelle si cela est jugé nécessaire et adapté au vu des résultats de la deuxième étude.

4 Aspects juridiques

4.1 Conformité à la Constitution et à la législation

Les dispositions se fondent sur les dispositions correspondantes de la LB, à savoir sur ses art. 4 et 4^{bis} (voir chap. 1.1).

⁶¹ Voir commentaire en note de bas de page 56.

⁶² Voir également chapitre 8 du rapport explicatif de la FINMA sur la révision de la circulaire 2008/23 «Répartition des risques – banques» d'avril 2017.

⁶³ Voir chapitre 9 du rapport explicatif de la FINMA sur la révision de la circulaire 2008/23 «Répartition des risques – banques» d'avril 2017.

4.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Il n'existe pas d'engagement dont il faut vérifier la compatibilité avec le présent projet. En ce qui concerne les standards minimaux, ce sont les standards de Bâle qui font foi. Cette approche est en accord avec la stratégie du Conseil fédéral concernant la reprise des principaux standards internationaux dans le domaine financier.

4.3 Délégation de compétences législatives

La concrétisation des dispositions de l'ordonnance au moyen de dispositions techniques d'exécution édictées par la FINMA en vertu des art. 45, al. 2, 97, al. 3, 115, al. 2, 118 et 119, al. 3, OFR s'appuie sur l'art. 55, al. 2, de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA)⁶⁴.

5 Entrée en vigueur

Comme les standards de Bâle le prévoient, les modifications relatives au ratio de levier doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et celles portant sur la répartition des risques le 1^{er} janvier 2019. Les règles révisées devraient être promulguées fin 2017 afin de laisser aux établissements assez de temps pour assurer une mise en œuvre technique des prescriptions en matière de répartition des risques. La publication des nouveaux formulaires d'annonce par la FINMA est prévue pour le 1^{er} trimestre 2018.

⁶⁴ RS 956.1

6 Bibliographie

- Admati, A. & Hellwig, M. (2013). *The Bankers' New Clothes*. Princeton University Press.
- Admati, A., DeMarzo, P., Hellwig, M. & Pfleiderer, P. (2013). *Fallacies, irrelevant facts, and myths in the discussion of capital regulation: Why bank equity is not socially expensive*. Stanford University Working Paper.
- Angelini et al., P. (2015). Basel III: Long-term Impact on Economic Performance and Fluctuations. *The Manchester School*, p. 217 à 251.
- Baker, M. & Wurgler, J. (5 2015). Do strict capital requirements raise the cost of capital? Bank regulation, capital structure, and the low-risk anomaly. In: *American Economic Review: Papers & Proceedings*, p. 315 à 320.
- Bank of England. (2014). *The Financial Policy Committee's review of the leverage ratio*.
- BCBS. (2010). *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, Bank for International Settlements*.
- Bernardi, S., Perraudin, W. & Yang, P. (2015). *Capital floors, the revised SA and the costs of loans in Switzerland*. Working Paper.
- BRI (Banque des Règlements Internationaux). (2011). *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*.
- Cecchetti, S. (12 2014). The jury is in. *CEPR Policy Insight No 76*.
- Cihak, M., Munoz, S., & Scuzzarella, R. (2011). The bright and the dark side of cross-border banking linkages. *IMF working paper*.
- DeAngelo, H. & Stulz, R. (2015). Liquid-claim production, risk management and bank capital structure: Why high leverage is optimal for banks. In: *Journal of Financial Economics*, p. 219 à 236.
- DeYoung, R., & Jang, K. (2016). Do banks actively manage their liquidity? In: *Journal of Banking and Finance*, p. 143 à 161.
- Gambacorta, L., & Karmakar, S. (2016). Leverage and risk-weighted capital requirements. *BIS working paper 586*.
- Grill, M., Lang, J., & Smith, J. (2016). The leverage-ratio, risk-taking and bank stability. *EBA 4th Annual Research Workshop*.
- Junge, G. & Kugler, P. (2013). Quantifying the impact of higher capital requirements on the Swiss economy. In: *Swiss Journal of Economics and Statistics*, pp. 313 à 356.
- Macroeconomic Assessment Group. (2010). *Interim report assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*. Bâle: Banque des Règlements Internationaux.
- Martynova, N. (2015). Effect of bank capital requirements on economic growth: A survey. *DNB Working Paper 467*.
- Minoiu, C., & Reyes, J. (2013). A network analysis of global banking: 1978-2010. *Journal of Financial Stability*.
- Peltonen, T., Rancan, M., & Sarlin, P. (2015). Interconnectedness of the banking sector as a vulnerability to crisis. *BIS conference*.
- Rochet, J.-C. (2014). *The Extra Cost of Swiss Banking Regulation*, Swiss Finance Institute.