



22 novembre 2017

Rapport sur les résultats de la consultation relative à la révision de l'ordonnance sur les fonds propres

Ratio de levier et répartition des risques

Table des matières

1	Contexte	3
2	Procédure de consultation	3
3	Principaux résultats de la consultation	4
3.1	Remarques d'ordre général	4
3.2	Ratio de levier	4
3.3	Répartition des risques.....	4
3.3.1	Dispositions générales.....	4
3.3.2	Calcul de la position globale	5
3.4	Dispositions pour les banques d'importance systémique.....	5
3.5	Dispositions transitoires et finales.....	5

1 Contexte

Le projet mis en consultation concrétise deux modifications apportées au dispositif international de Bâle III. Il se fonde sur des propositions de révision élaborées par le groupe de travail national Bâle III «Fonds propres» (GTN) et a été soumis, avant la consultation, à une première étude d'impact (*Quantitative Impact Study*, QIS) menée par la FINMA auprès d'un nombre restreint de banques dans le domaine de la répartition des risques. Une étude d'impact élargie a été réalisée parallèlement à la procédure de consultation.

Le projet vise, d'une part, à intégrer un ratio de levier (*leverage ratio*) dans les prescriptions minimales en matière de fonds propres devant être respectées en permanence, de sorte que, conformément aux standards de Bâle applicables, les fonds propres de base d'une banque correspondent au moins à 3 % de son engagement total.

Il s'agit, d'autre part, de réviser fondamentalement les prescriptions en matière de répartition des risques, notamment en mesurant la limitation des gros risques à l'aune des fonds propres de base (capital Tier 1, T1) et en n'autorisant plus les grandes positions de crédit dépassant 25 % des fonds propres de base.

2 Procédure de consultation

L'invitation à participer à la procédure de consultation a été lancée par le Département fédéral des finances (DFF) le 7 avril 2017 et a également été publiée sur le site Internet du DFF. La consultation s'est terminée le 14 juillet 2017.

Ont exprimé leur avis (ordre alphabétique):

- 22 cantons: Appenzell Rhodes-Intérieures (AI), Argovie (AG), Bâle-Campagne (BL), Bâle-Ville (BS), Fribourg (FR), Genève (GE), Glaris (GL), Grisons (GR), Lucerne (LU), Neuchâtel (NE), Nidwald (NW), Obwald (OW), Saint-Gall (SG), Schaffhouse (SH), Soleure (SO), Tessin (TI), Thurgovie (TG), Uri (UR), Valais (VS), Vaud (VD), Zoug (ZG), Zurich (ZH);
- 3 partis politiques: Parti bourgeois-démocratique (PBD), Parti écologiste suisse (Les Verts), Parti socialiste suisse (PS);
- 5 organisations faïtières de l'économie: Association suisse des banquiers (ASB), Fédération des entreprises suisses (economiesuisse), Union suisse des arts et métiers (USAM), Union syndicale suisse (USS), Travail.Suisse.
- 13 milieux intéressés: Association de Banques Privées Suisses (ABPS), Association de Banques Suisses de Gestion (ABG), Association suisse des propriétaires fonciers (APF), Banque des lettres de gage d'établissements suisses de crédit hypothécaire SA (Banque des lettres de gage), Centre patronal (CP), Credit Suisse SA (CS), EXPERTsuisse, Neue Helvetische Bank AG (NHB), PostFinance SA, RBA-Holding AG (RBA), Société coopérative Raiffeisen Suisse (Raiffeisen), Union des banques cantonales suisses (UBCS), Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI).

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Schwyz, ainsi que l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses ont explicitement renoncé à donner leur avis.

Les principales remarques formulées ont été synthétisées ci-après. Pour plus de détails, nous renvoyons aux différentes prises de position¹.

¹ Pour une appréciation des résultats de la procédure de consultation concernant la révision de la circulaire de la FINMA 2008/23 «Répartition des risques – banques», voir le rapport de la FINMA relatif à l'audition.

3 Principaux résultats de la consultation

3.1 Remarques d'ordre général

Une majorité de participants réserve un accueil favorable au projet, certains formulant cependant des remarques ou réserves.

Les voix les plus critiques émanent des banques concernées par la nouvelle réglementation et des associations qui représentent leurs intérêts, mais également de l'APF et de l'USPI. Selon elles, le projet entraînerait un net durcissement des règles en matière de répartition des risques et pourrait avoir des conséquences importantes pour les banques, surtout dans le secteur hypothécaire.

D'une manière générale, des solutions pragmatiques et des allègements sont souhaités pour les établissements de petite et moyenne taille. Certains estiment que les QIS auraient dû être effectuées plus tôt, voire être remplacées par une véritable analyse d'impact de la réglementation.

3.2 Ratio de levier

L'introduction d'un ratio de levier (art. 46 OFR) est unanimement saluée. Quelques participants doutent que le seuil de 3 % soit suffisant (AG, ZH), et d'autres le considèrent comme trop bas (Les Verts, USS, USAM). Les GR et le PS proposent un ratio de levier d'au moins 5 %.

3.3 Répartition des risques

3.3.1 Dispositions générales

Plusieurs propositions ont été formulées dans le but de préciser la **définition** des gros risques et autres risques de crédit élevés (art. 95 OFR). En outre, les banques concernées et les associations qui représentent leurs intérêts considèrent que les réserves latentes (déduction faite des impôts latents) devraient être prises en compte dans le calcul du niveau des gros risques.

Le secteur bancaire, en premier lieu, demande que la **limite maximale autorisée** pour les gros risques envers les banques d'importance non systémique (art. 97 ss OFR) soit fixée comme dans l'actuel art. 116 OFR, soit à 100 % des fonds propres pris en compte. Il estime qu'il faudrait à tout le moins exonérer de la nouvelle réglementation les banques des catégories prudentielles 3, 4 et 5. S'agissant des banques de catégorie 3, on pourrait éventuellement limiter cet allègement aux établissements dont le modèle d'affaires est axé sur la gestion de fortune (CP, ABPS) ou fixer la limite à 50 % des fonds propres pris en compte (USAM).

La possibilité de remédier à un dépassement de la limite maximale autorisée en recourant à des fonds propres librement disponibles est également exigée, en tout cas pour les banques des catégories 3 à 5 (Raiffeisen), ou 4 et 5 (NHB). Sinon, la marge de manœuvre opérationnelle serait massivement entravée, plus spécifiquement dans les affaires interbancaires et les opérations de règlement. Enfin, plusieurs participants demandent une exception pour toutes les positions envers les banques centrales et les gouvernements centraux.

En ce qui concerne les **annonces obligatoires** prévues aux art. 100 ss OFR, le maintien du statu quo est demandé, principalement par les associations bancaires et économiques. L'obligation d'annoncer les 20 plus grandes positions globales, en particulier, est contestée par plusieurs participants. A contrario, certains ont signalé que l'annonce des 20 plus grandes positions globales créait une redondance avec l'annonce actuelle des 10 plus grands débiteurs et qu'il convenait donc de supprimer cette dernière. OW propose un échelonnement des an-

nonces en fonction des catégories prudentielles, tandis que SG souhaite une optimisation accrue du rapport coût-bénéfice des comptes rendus. Certains suggèrent en outre que l'on puisse déroger à l'obligation d'annonce si le dépassement est lié à l'application du principe de la date de conclusion (RBA, ABPS).

S'agissant des **principes de calcul** (art. 103 ss OFR), quelques banques sont favorables au maintien des règles actuelles relatives tant aux engagements fermes de reprise résultant d'émissions qu'aux transactions non exécutées. Quant aux règles concernant les contreparties liées, plusieurs précisions sont souhaitées, surtout au sujet des entreprises publiques. Quelques voix demandent aussi une exception à la limite maximale applicable aux positions internes du groupe lorsque des sociétés consolidées font partie d'un groupe lui-même consolidé et soumis à une surveillance appropriée (economiesuisse, ASB, CS).

3.3.2 Calcul de la position globale

La **pondération** (art. 113 OFR) des lettres de gage au taux de 20 % est jugée trop haute et est donc largement rejetée. Les participants soulignent que les lettres de gage suisses présentent un risque faible comparé aux obligations sécurisées (*covered bonds*) étrangères. De plus, le système suisse des lettres de gage, porté par les deux centrales d'émission, comporte selon eux de nombreux avantages qui doivent être pris en considération. Ainsi, le taux de pondération devrait être fixé entre 0 et 10 % pour certains (ASB, PostFinance, Raiffeisen, UBCS), voire entre 5 et 10 % pour d'autres (RBA, Banque des lettres de gage). Dans ce contexte, les banques avant tout, mais aussi l'APF et l'USPI, s'opposent à la disparition du traitement privilégié des immeubles d'habitation.

Pour le **calcul des positions** (art. 115 ss OFR) et l'**atténuation du risque** (art. 119 OFR), diverses précisions sont souhaitées de même que, par exemple, le maintien de l'art. 120 OFR (engagements conditionnels et engagements irrévocables). La prise en compte des particularités propres aux crédits lombards et aux opérations de mise en pension est aussi sollicitée, afin notamment d'éviter des répercussions sur le marché suisse des mises en pension.

3.4 Dispositions pour les banques d'importance systémique

La nouvelle réglementation sur les gros risques concernant les banques d'importance systémique, proposée en application des standards de Bâle, est fondamentalement bien accueillie. Les Verts et le PS exigent l'abaissement de la limite maximale à 15 % au lieu de 25 %, tandis que l'USS est d'avis que la limite maximale réduite à 15 % doit continuer à être déterminée en fonction des fonds propres de base durs. Pour PostFinance, il convient de renoncer à durcir les règles concernant la limite maximale entre banques suisses d'importance systémique. Il faudra reprendre la réflexion sur ce thème après avoir clarifié les exigences *gone concern* pour ce type d'établissements.

3.5 Dispositions transitoires et finales

Aucune remarque particulière.

Liste des participants

1. Cantons

- | | |
|--|----|
| 1. Chancellerie d'État du canton de Zurich | ZH |
| 2. Chancellerie d'État du canton de Lucerne | LU |
| 3. Chancellerie d'État du canton d'Uri | UR |
| 4. Chancellerie d'État du canton de Schwyz | SZ |
| 5. Chancellerie d'État du canton d'Obwald | OW |
| 6. Chancellerie d'État du canton de Nidwald | NW |
| 7. Chancellerie d'État du canton de Glaris | GL |
| 8. Chancellerie d'État du canton de Zoug | ZG |
| 9. Chancellerie d'État du canton de Fribourg | FR |
| 10. Chancellerie d'État du canton de Soleure | SO |
| 11. Chancellerie d'État du canton de Bâle-Ville | BS |
| 12. Chancellerie d'État du canton de Bâle-Campagne | BL |
| 13. Chancellerie d'État du canton de Schaffhouse | SH |
| 14. Chancellerie d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures | AR |
| 15. Chancellerie d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures | AI |
| 16. Chancellerie d'État du canton de Saint-Gall | SG |
| 17. Chancellerie d'État du canton des Grisons | GR |
| 18. Chancellerie d'État du canton d'Argovie | AG |
| 19. Chancellerie d'État du canton de Thurgovie | TG |
| 20. Chancellerie d'État du canton du Tessin | TI |
| 21. Chancellerie d'État du canton de Vaud | VD |
| 22. Chancellerie d'État du canton du Valais | VS |
| 23. Chancellerie d'État du canton de Neuchâtel | NE |
| 24. Chancellerie d'État du canton de Genève | GE |

2. Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

- | | |
|----------------------------------|-----------|
| 25. Parti bourgeois-démocratique | PBD |
| 26. Parti écologiste suisse | Les Verts |
| 27. Parti socialiste suisse | PS |

3. Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne

- | | |
|--------------------------------------|----------------------------------|
| 28. Association des Communes Suisses | Association des communes suisses |
| 29. Union des villes suisses | Union des villes suisses |

4. Associations faitières de l'économie

- | | |
|--|----------------|
| 30. Fédération des entreprises suisses | economiesuisse |
| 31. Union suisse des arts et métiers | USAM |
| 32. Association suisse des banquiers | ASB |
| 33. Union syndicale suisse | USS |
| 34. Travail.Suisse | Travail.Suisse |

5. Milieux intéressés

- | | |
|--|----------------------------|
| 35. Centre Patronal | CP |
| 36. Credit Suisse SA | CS |
| 37. EXPERTsuisse: association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire | EXPERTsuisse |
| 38. Association suisse des propriétaires fonciers | APF |
| 39. Neue Helvetische Bank AG | NHB |
| 40. Banque des lettres de gage d'établissements suisses de crédit hypothécaire SA | Banque des lettres de gage |
| 41. PostFinance SA | PostFinance |
| 42. Société coopérative Raiffeisen Suisse | Raiffeisen |
| 43. RBA-Holding AG | RBA |
| 44. Union suisse des professionnels de l'immobilier | USPI |
| 45. Union des banques cantonales suisses | UBCS |
| 46. Association de Banques Suisses de Gestion | ABG |
| 47. Association de Banques Privées Suisses | ABPS |