



Berne, 21 novembre 2018

---

# **Rapport de résultats sur la consultation relative à la modification de l'ordonnance sur les fonds propres**

*Capital gone concern*, déduction des participa-  
tions et autres adaptations

---

## 1 Contexte

Dans son deuxième rapport d'évaluation sur les banques d'importance systémique<sup>1</sup>, le Conseil fédéral a relevé la nécessité de soumettre les banques d'importance systémique qui n'opèrent pas au niveau international (Banque cantonale de Zurich, Postfinance et Raiffeisen Suisse) à des exigences de capital *gone concern*. La modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR)<sup>2</sup> mise en consultation vise principalement à introduire ces exigences, sur la base des paramètres définis par le Conseil fédéral dans son rapport précité.

Parallèlement, le traitement des participations détenues dans les filiales qui appartiennent au périmètre de consolidation et opèrent dans le secteur financier sera adapté à la pratique de la FINMA. Concrètement, une pondération des risques remplacera la déduction de la valeur de la participation dans le calcul des fonds propres de la société détenant la participation.

La révision permet par ailleurs de définir les entités qui, au sein d'un groupe financier, doivent remplir les exigences en matière de fonds propres applicables aux banques d'importance systémique. Tel sera le cas des maisons mères des deux grandes banques (*parent banks*) en raison de leur importance capitale pour les groupes financiers, même après le transfert d'une grande partie des fonctions d'importance systémique dans des entités bancaires (suisse) distinctes.

Enfin, le projet crée la base légale nécessaire pour soumettre à la surveillance consolidée les sociétés du groupe significatives qui fournissent les services nécessaires à la poursuite des processus opérationnels en vertu de l'art. 3a de l'ordonnance sur les banques (OB)<sup>3</sup>. Celles-ci seront dorénavant considérées comme des entreprises actives dans le domaine financier au sens de l'art. 4, al. 1, OB, bien qu'elles ne soient pas titulaires d'une autorisation bancaire ou de négociant en valeurs mobilières.

## 2 Procédure de consultation

Ouverte le 23 février 2018, la procédure de consultation a pris fin le 31 mai 2018. Ont été invités à y participer les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faîtières de l'économie, de même que les milieux intéressés.

Ont exprimé leur avis (dans l'ordre alphabétique):

- 19 cantons: Aarau [AG], Appenzell Rodes-Intérieures [AI], Bâle-Campagne [BL], Bâle-Ville [BS], Fribourg [FR], Grisons [GR], Jura [JU], Lucerne [LU], Neuchâtel [NE], Nidwald [NW], Saint-Gall [SG], Schaffhouse [SH], Soleure [SO], Tessin [TI], Uri [UR], Vaud [VD], Valais [VS], Zoug [ZG], Zurich (Conseil d'État et Grand Conseil) [ZH];
- 6 partis politiques: Parti bourgeois-démocratique [PBD], Parti démocrate-chrétien [PDC], PLR.Les Libéraux-Radicaux [PLR], Parti socialiste suisse [PSS], Parti socialiste du canton de Zurich [PS-ZH], Union démocratique du centre [UDC];
- 3 associations faîtières de l'économie: Association suisse des banquiers [ASB], economiesuisse, Union suisse des arts et métiers [USAM];
- 9 organisations des milieux intéressés: Banque cantonale de Zurich [BCZ], Banque nationale suisse [BNS], Centre patronal, Credit Suisse (CS), EXPERTsuisse, PostFinance, Raiffeisen Suisse [Raiffeisen], Union des banques cantonales suisses [UBCS], UBS.

---

<sup>1</sup> FF 2017 4537

<sup>2</sup> RS 952.03

<sup>3</sup> RS 952.02

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Glaris, d'Obwald et la Thurgovie, de même que l'Association des communes suisses, l'Union des villes suisses et l'Union patronale suisse ont expressément renoncé à participer à la procédure de consultation.

Les principales remarques émises par les participants à la consultation sont présentées ci-dessous. Pour le détail, on se référera aux avis eux-mêmes.

### 3 Principaux résultats de la consultation

#### 3.1 Condensé

Dans son ensemble, le projet est accueilli favorablement par une majorité de cantons (AG, AI, BL, BS, FR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, VD, VS, ZG), le PBD, l'USAM, le Centre patronal et EXPERTsuisse.

GR, SG, TI et UR, de même que ZH, l'UDC, le PSS, le PS-ZH, la BCZ et l'UBCS assortissent leur adhésion au projet de réserves et critiques portant sur les **exigences gone concern applicables aux banques systémiques d'importance nationale**, en particulier sur la prise en compte de la garantie de l'État (voir chapitre 3.2).

Le PDC, le PLR et l'UDC se prononcent globalement en faveur de la révision mais s'opposent à **l'application aux maisons mères des deux grandes banques des exigences propres aux banques d'importance systémique (parent banks)**. Il en va de même de l'ASB, d'economiesuisse, de CS, de Raiffeisen et d'UBS (voir chapitre 3.3).

Le **passage de la déduction des participations à une pondération des risques** (art. 32, let. j, OFR) remporte l'adhésion de tous les participants à la consultation. Le PSS requiert toutefois que le changement de système n'affecte pas à la baisse les ratios de fonds propres.

La modification de l'art. 33, al. 1<sup>bis</sup>, OFR, portant sur la **prise en compte des instruments de dette émis par les banques d'importance systémique internationale** dans le calcul des exigences *gone concern*, est rejetée par l'ASB, CS et UBS. Celles-ci requièrent que la disposition s'aligne sur les normes TLAC du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire sans aller au-delà. Pour l'ASB et UBS, la disposition devrait également être formulée de manière plus restrictive afin de ne pas englober la TLAC interne (iLAC).

**L'obligation d'informer la FINMA lors du remboursement des prêts destinés à absorber les pertes** à la place des instruments de dette (art. 126a, al. 3, OFR) ne fait l'objet de remarques que de l'ASB, de Raiffeisen et d'UBS. Toutes trois demandent d'introduire également la possibilité de remplir les exigences *gone concern* par une garantie ou un engagement irrévocable. Raiffeisen souhaite en outre que les pertes d'une filiale du groupe puissent au besoin être transmises à la société mère.

Les **dispositions transitoires** ne suscitent aucune discussion.

Quant à la création de la base légale permettant de **soumettre à la surveillance consolidée les sociétés du groupe significatives qui fournissent les services nécessaires à la poursuite des processus opérationnels** en vertu de l'art. 3a OB (modification de l'art. 4, al. 1, OB), seule CS estime qu'elle devrait intervenir au niveau de la loi, et non de l'ordonnance.

Pour economiesuisse, **l'analyse d'impact de la réglementation**, incomplète, devrait évaluer les coûts liés, d'une part, à la position concurrentielle désavantageuse dans laquelle se trouveraient les grandes banques du fait des exigences TLAC imposées à l'échelon individuel et, d'autre part, à l'inégalité de traitement entre leurs filiales suisses et les banques d'importance systémique nationale. La perte de stabilité devrait elle aussi être estimée.

### 3.2 Capital gone concern

L'**approche différenciée** suivie dans l'introduction des exigences *gone concern* pour les banques systémiques d'importance nationale (D-SIBs) est appréciée (GR, SG, TI, UR, BDP, PS-ZH, ASB, economiesuisse, BCZ, PostFinance, Raiffeisen, UBCS). Plusieurs participants relèvent le bien-fondé de renoncer à imposer de telles exigences aux banques qui ne sont pas d'importance systémique (GR, SG, TI, UR, VD, USAM, UBCS). Pour le PS-ZH, un traitement lui aussi différencié devra être réservé à BCZ, Postfinance et Raiffeisen lors de la définition des exigences propres à chacun de ces établissements.

Le PDC, l'UDC, l'ASB, economiesuisse, CS et UBS requièrent toutefois une **égalité de traitement pour les entités bancaires suisses des grandes banques**, qui devraient être soumises aux mêmes exigences que les banques systémiques d'importance nationale.

Les opinions divergent en revanche en ce qui concerne la **hauteur des exigences gone concern** (art. 132, al. 2, let. b, OFR). Pour ZH et la BCZ, la proportion de 40 % de l'exigence totale est appropriée, mais doit représenter une limite supérieure maximale. Le PBD se rallie à cet avis alors que l'ASB, PostFinance et Raiffeisen, sans s'y opposer, considèrent les exigences comme élevées, d'autant plus, ajoute PostFinance, du fait des remises dont peuvent bénéficier les banques d'importance systémique internationale conformément à l'art. 133 OFR. À l'autre extrémité de l'échiquier, le PSS estime que la hauteur des exigences devrait être portée à 50 %, et la BNS que la limite de 40 % ne saurait être franchie à la baisse.

La **réduction des exigences en proportion des fonds supplémentaires** détenus par une banque d'importance systémique sous forme de fonds propres de base durs ou de capital convertible satisfaisant aux exigences applicables aux fonds propres de base supplémentaires (art. 132, al. 4, OFR) appelle des remarques de la part de ZH, de la BCZ, de CS et de Raiffeisen. ZH considère comme arbitraire la limite maximale, fixée à un tiers, autorisée pour la réduction et demande une prise en compte intégrale. Pour la BCZ, la disposition pénalise les banques bien capitalisées qui détiennent une forte proportion de fonds propres de base durs ou de capital convertible.

Concernant la règle selon laquelle les **fonds propres gone concern** ne peuvent pas être utilisés **en même temps pour satisfaire aux exigences going concern** (art. 132, al. 6, OFR), Raiffeisen propose qu'il y ait une réglementation différenciée selon qu'il s'agit d'un groupe ou d'un établissement individuel.

La remise accordée aux **banques disposant d'une garantie de l'État** ou d'un mécanisme similaire (art. 132, al. 4, et 132a OFR) prête le flanc à la critique de plusieurs cantons (GR, SG, TI, UR, ZH) du PDC, de l'UDC, du PS-ZH, de la BCZ et de l'UBCS. Tous ces participants s'accordent sur le fait que la garantie de l'État doit être prise intégralement en compte dans les exigences *gone concern*. ZH, la BCZ et l'UBCS estiment que les cantons, en leur qualité de propriétaires des banques cantonales, ne sauraient être pénalisés par rapport à la Confédération, la différence de traitement entre la garantie de la Confédération accordée à PostFinance, reconnue à 100 %, et la garantie des cantons, reconnue à 50 % seulement, étant injustifiée. Raiffeisen demande que l'obligation de financement des banques Raiffeisen envers Raiffeisen Suisse soit reconnue comme système similaire. Pour le PSS, la garantie de l'État ne peut être prise en compte à 100 % que si les critères énumérés à l'art. 132, al. 2, let. b, OFR sont strictement respectés. Parmi ces critères, **le délai de 48 heures dans lequel les fonds doivent être mis à disposition de la FINMA** est jugé peu pertinent et hors de propos par ZH, le PS-ZH, l'ASB, la BCZ et PostFinance. La BCZ considère que, vu sa faible part de risques de marché volatils, il est peu probable qu'une grave crise de fonds propres se déclare du jour au lendemain et entraîne l'insolvabilité de la banque en l'espace de 48 heures. L'ASB, la BCZ et PostFinance recommandent de renoncer à tout délai explicite ou, à tout le moins, d'introduire une règle notablement plus flexible.

Le projet ne prend pas suffisamment en considération le **cas particulier de la BCZ** aux yeux de ZH, du PS-ZH et de la BCZ elle-même. ZH précise que la BCZ bénéficie d'une double garantie inscrite tant dans la loi que dans la Constitution zurichoise qui contraint le canton à

allouer les moyens financiers nécessaires à la recapitalisation de la BCZ en cas de menace d'insolvabilité. La garantie de l'État accordée par Zurich à la BCZ devrait ainsi être reconnue à 100 % (ZH, PS-ZH), d'autant qu'elle couvre tant le cas d'un assainissement que celui d'une insolvabilité (BCZ). La BCZ fait notamment valoir qu'au plus tard lorsque l'insolvabilité menace, le canton de Zurich doit intervenir pour recapitaliser la BCZ à hauteur de 12 %, ce qui dépasse largement les exigences *gone concern* imposées par l'OFR, celles-ci s'élevant à 5,14 %. Le PSS propose quant à lui de prévoir des alternatives pour la BCZ afin d'éviter toute inégalité de traitement, en particulier le recours aux CoCos.

Enfin, **aucun durcissement des modifications de l'OFR en matière d'exigences *gone concern*** ne devrait pouvoir intervenir à d'autres niveaux, que ce soit dans le cadre du plan d'urgence selon l'art. 61 OB ou de circulaires de la FINMA (SG, UR, ZH, PDC, PLR, ASB, USAM, PostFinance, Raiffeisen, UBCS).

### 3.3 Banques mères (*parent banks*)

Le respect des exigences applicables aux banques d'importance systémique par les *parent banks* (art. 124 OFR) est rejeté par le PDC, le PLR, l'UDC, economiesuisse, l'ASB, CS, Raiffeisen et UBS. La nouvelle réglementation n'accorderait pas la flexibilité nécessaire à la banque mère (PLR), rendrait difficile la possibilité d'intervention de celle-ci à un autre niveau en présence d'une contraction des liquidités (PDC) et représente un durcissement inutile du droit en vigueur qui soulèverait de nombreux problèmes (CS). Elle imposerait en outre des exigences trop élevées au niveau de l'établissement individuel susceptibles d'engendrer des exigences TLAC excessives au niveau du groupe (PDC, PLR, UDC, economiesuisse).

Au niveau macroéconomique, economiesuisse considère que l'introduction de cette règle aurait notamment pour conséquences négatives de pénaliser les deux grandes banques suisses par rapport à leurs concurrents internationaux et d'amoinrir la stabilité financière du fait qu'une banque mère ne pourrait plus mettre de fonds à disposition de sa filiale en cas de crise.

L'ASB, comme CS et UBS, soulignent que les *parent banks* des deux grandes banques suisses n'ont plus aucune fonction d'importance systémique en Suisse au niveau de l'établissement individuel à la suite du transfert des fonctions d'importance systémiques dans des entités indépendantes. Elles proposent par ailleurs différentes solutions et amendements concrets. Elles estiment en outre que la modification pourrait supposer l'introduction d'un régime de TLAC interne (iLAC) divergent des normes du Conseil de stabilité financière en la matière<sup>4</sup>.

UBS propose pour sa part que la *parent bank* intermédiaire ne soit pas tenue de remplir des exigences *gone concern* minimales supérieures à 50 %. Quant à l'établissement individuel d'importance systémique, il devrait se voir appliquer les mêmes exigences que celles imposées aux banques d'importance systémique nationale.

---

<sup>4</sup> FSB, Guiding Principles on the internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SIBs ("Internal TLAC"), 6 juillet 2017

## 4 Liste des participants

### 4.1 Cantons

1.	Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
2.	Kantonsrat des Kantons Zürich	ZH
3.	Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
4.	Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
5.	Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
6.	Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
7.	Staatskanzlei des Kantons Glarus	GL
8.	Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
9.	Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
10.	Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
11.	Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
12.	Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
13.	Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
14.	Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
15.	Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
16.	Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
17.	Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
18.	Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
19.	Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
20.	Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
21.	Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
22.	Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	VS
23.	Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
24.	Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU

## 4.2 Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

25.	Parti bourgeois-démocratique	PBD
26.	Parti démocrate-chrétien	PDC
27.	PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR
28.	Union Démocratique du Centre	UDC
29.	Parti socialiste suisse	PSSS
30.	Parti socialiste du canton de Zurich	PS-ZH

## 4.3 Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne

31.	Association des communes suisses
32.	Union des villes suisses

## 4.4 Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

33.	Association suisse des banquiers	ASB
34.	economiesuisse	economiesuisse
35.	Union patronale suisse	
36.	Union suisse des arts et métiers	USAM

## 4.5 Milieux intéressés

37.	Banque nationale suisse (BNS)	BNS
38.	Centre patronal	
39.	Credit Suisse AG	CS
40.	EXPERTsuisse	
41.	PostFinance	PostFinance
42.	Raiffeisen Suisse	Raiffeisen
43.	UBS AG	UBS
44.	Union des banques cantonales suisses	UBCS
45.	Banque cantonale de Zurich	BCZ