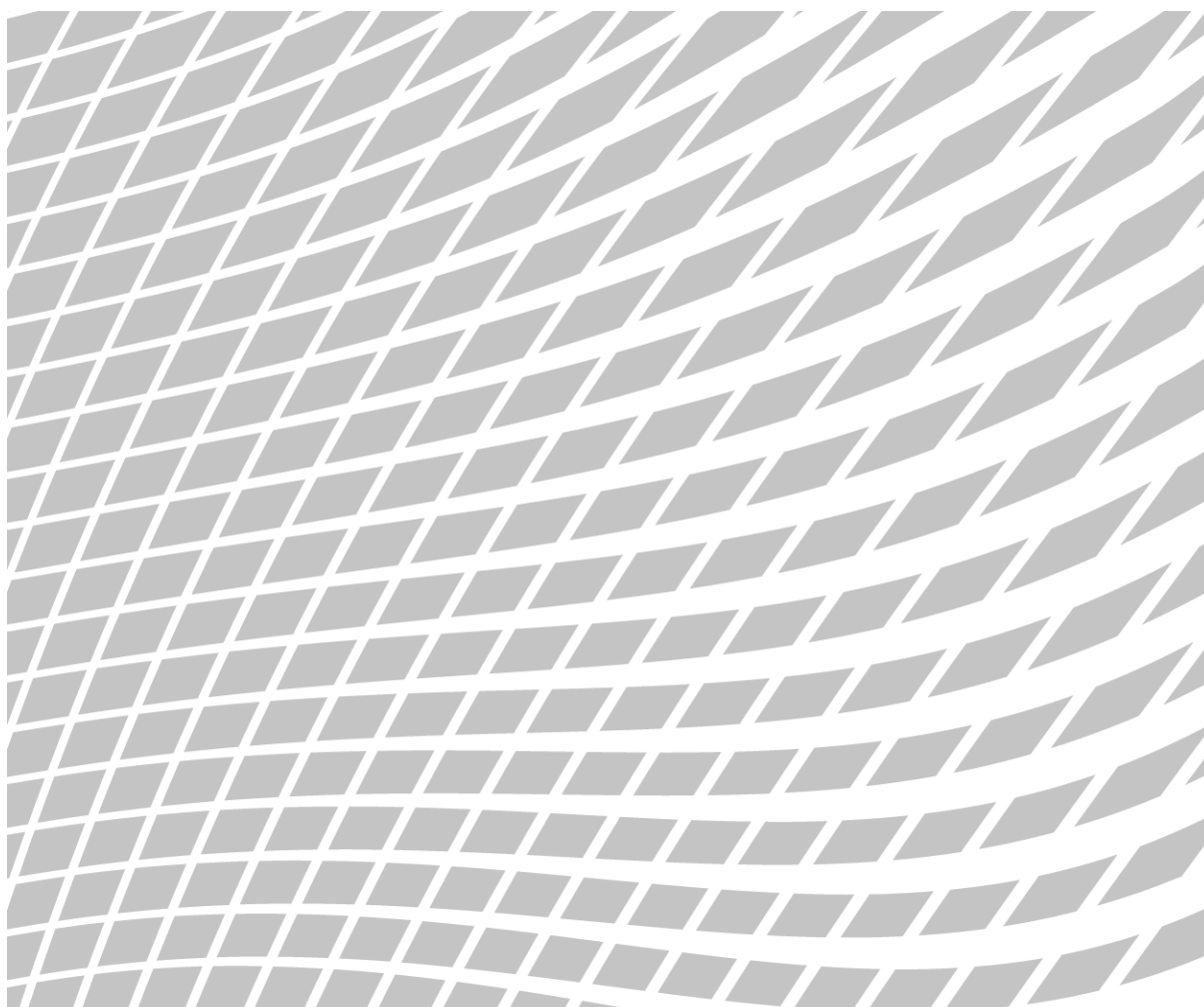


31 janvier 2011

Rapport explicatif

Circulaire FINMA «Volant de sécurité en matière de fonds propres et planification des fonds propres dans le secteur bancaire»



1	Situation initiale	4
1.2	Suppléments plus élevés et axés sur les risques	5
2	Processus de régulation.....	5
2.2	Document de discussion «Adaptation des exigences de fonds propres au titre du pilier 2 et introduction d'un <i>leverage ratio</i> »	6
2.3	Prises de position réceptionnées et résultats de ce dialogue	6
2.4	Traitement dans la circulaire des critiques formulées.....	6
2.5	Impacts du volant de sécurité requis au titre du pilier 2 sur les établissements assujettis.....	7
3	Position par rapport aux prescriptions de Bâle III en matière de fonds propres.....	8
4	Lien avec le «Rapport de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale»	9
5	La circulaire «Volant de sécurité en matière de fonds propres et planification des fonds propres»	10
5.1	Objet et champ d'application	10
5.2	Fonds propres additionnels forfaitaires déterminés par catégorie	11
5.2.1	Classement des établissements en 5 catégories	11
5.2.2	Qualité des fonds propres additionnels requis	12
5.2.3	Fourchettes pour les fonds propres additionnels par catégorie et effet contracyclique.....	12
5.2.4	Mesures en cas de non-respect des exigences de fonds propres.....	13
5.3	Renforcements individuels excédant l'objectif de fonds propres	13
5.4	Planification des fonds propres	14
5.4.1	Exigences de base en termes de planification des fonds propres	14
5.4.2	Contenu de la planification des fonds propres	15
5.4.3	Gouvernance et processus.....	15
5.4.4	Processus de surveillance prudentielle	15

6	Entrée en vigueur et dispositions transitoires.....	15
----------	--	-----------

1 Situation initiale

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire fixe les standards internationaux minimaux relatifs aux exigences de fonds propres («Exigences de Bâle II»). Il ressort de l'accord cadre de juin 2006 (Bâle II) que les exigences de fonds propres reposent sur trois piliers: exigences minimales (pilier 1), processus de surveillance (pilier 2) et discipline du marché (pilier 3). Les exigences de Bâle ont été prises en compte dans l'Ordonnance du 29 septembre 2006 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des négociants en valeurs mobilières (Ordonnance sur les fonds propres, OFR). Plusieurs circulaires FINMA les ont ensuite concrétisées.

La solidité de la base de fonds propres des banques et des négociants en valeur mobilière est une des pierres angulaires de la stabilité du système de la place financière suisse et de la confiance de la clientèle. En application de ce principe, les exigences de l'OFR au titre du pilier 1 prévoient aujourd'hui sélectivement des pondérations plus élevées des risques. A l'inverse, on déplore un manque d'exigences supplémentaires dans le pilier 2 – à l'exception d'une marge forfaitaire pour la couverture des risques. Cette lacune sera désormais comblée par la circulaire sur le pilier 2.

1.2 Ancienne pratique de la FINMA au titre du pilier 2

En vertu de l'article 34 OFR, les banques doivent détenir des fonds propres additionnels au titre du pilier 2. Il s'agit de couvrir les risques insuffisamment, voire pas du tout, pris en compte dans le cadre du pilier 1. En outre, cette prescription a pour but de garantir le respect des exigences du pilier 1, même lorsque les conditions sont défavorables. Dans la continuité de la pratique de surveillance de la Commission fédérale des banques¹, la FINMA exige donc des établissements bancaires et des négociants en valeurs mobilières un volant de sécurité forfaitaire au titre du pilier 2 consistant en un excédent de fonds propres s'élevant au minimum à 20% des exigences du pilier 1. Dans la pratique, les résultats peuvent s'inscrire temporairement en-deçà des valeurs cibles. Les établissements concernés font alors l'objet d'une surveillance plus étroite, et des mesures sont ordonnées pour qu'ils puissent de nouveau atteindre le volume de fonds propres requis.

Dans le cadre de sa procédure de surveillance, la FINMA vérifie périodiquement la dotation en fonds propres des établissements par rapport à leur profil de risques et ordonne, le cas échéant, des renforcements de fonds propres spécifiques pour l'établissement considéré; elle applique alors une approche axée sur les risques. Dans ce cas, elle rend une décision formelle ou conclut un accord avec l'établissement.

La présente circulaire «Volant de sécurité en matière de fonds propres et planification des fonds propres dans le secteur bancaire» concrétise désormais cette ancienne pratique de la FINMA, la rendant ainsi transparente pour les établissements surveillés.

¹ Voir Rapport de gestion CFB 2005, p. 15.

1.2 Suppléments plus élevés et axés sur les risques

Au cours de la dernière crise financière, des réserves ont été émises sur le niveau et la qualité de la dotation en fonds propres du secteur bancaire international dans son ensemble. Les acteurs du marché attendent en fait des banques qu'elles appliquent une quote-part de fonds propres bien supérieure à celle ressortant des exigences minimales réglementaires. Pendant la crise, nombre de banques bien capitalisées en regard du niveau affiché de fonds propres se sont vues obligées de réduire rapidement les fonds de tiers et de se constituer de nouveaux fonds propres dans des conditions de marché difficiles. En Suisse, seules les deux plus grandes banques ont dû prendre de telles mesures. La perte de confiance qu'elles ont alors enregistrée témoigne de l'extrême importance d'une dotation en fonds propres solide pour l'ensemble des établissements opérant sur le marché financier suisse.

Pour toutes ces raisons et en application de l'approche prudentielle axée sur les risques, la FINMA estime nécessaire de remplacer l'ancienne pratique qui exigeait un volant de sécurité forfaitaire de 20% applicable à tous les établissements par un système différencié. A l'avenir, les exigences en fonds propres additionnels au titre du pilier 2 doivent être déterminées en fonction de critères objectifs reflétant la taille, le degré de complexité et le genre d'activités de l'établissement financier considéré. Selon le classement effectué par la FINMA, les établissements plus grands et complexes devront afficher un volant de sécurité plus important que celui imposé aux établissements plus petits et moins complexes.

Du fait de cette corrélation aux risques postulée par les exigences de Bâle II, les établissements doivent détenir plus de fonds propres pendant les périodes de repli de l'économie que pendant les périodes d'expansion. Afin d'atténuer cet effet procyclique de la réglementation, la FINMA envisage de redéfinir le volant de sécurité exigé des établissements de sorte qu'en cas de situation de crise déclenchée par une récession, ce volant puisse, dans une certaine mesure, être entamé.

2 Processus de régulation

Conformément aux lignes directrices de la FINMA applicables à la réglementation des marchés financiers et définies sur la base de la LFINMA², en cas de questions de régulation importantes ou d'effets incertains ou contestés des règles, il faut ouvrir le débat publiquement sous la forme d'un document de discussion présentant la situation initiale, les problématiques ainsi que les différentes options réglementaires possibles, et auditionner les différents milieux intéressés.

² Article 7 alinéa 5 LFINMA.

2.2 Document de discussion «Adaptation des exigences de fonds propres au titre du pilier 2 et introduction d'un *leverage ratio*»

Le 18 juin 2010, dans sa communication FINMA 10 (2010), la FINMA a transmis le document de discussion «Adaptation des exigences de fonds propres au titre du pilier 2 et introduction d'un *leverage ratio*» à toutes les banques et à tous les négociants en valeurs mobilières, à toutes les sociétés d'audit ainsi qu'au Département fédéral des finances, à la Banque nationale Suisse, à l'Association suisse des banquiers, à toutes les autres associations importantes de la branche et à la Chambre fiduciaire en leur demandant de prendre position et a ainsi ouvert le dialogue avec ce secteur.

2.3 Prises de position réceptionnées et résultats de ce dialogue

Ont pris position sur le document de discussion les établissements suivants: le Département fédéral des finances, la Banque nationale suisse, l'Association suisse des banquiers, l'Association des banquiers privés suisses, l'Association des banques étrangères en Suisse, l'Union des banques cantonales suisse, la RBA-Holding SA (incl. le groupe Valiant, le groupe Clientis, Entris Banking), la Chambre fiduciaire, Credit Suisse SA, le groupe Julius Bär, la Vontobel Holding SA, la Banque Rahn Bodmer, la Zürcher Kantonalbank, la Banque Cantonale Vaudoise, la Banque Cantonale de Genève, la Baloise Bank SoBa, la Banque EKI, l'AEK Bank et la HSBC.

Prévu par la FINMA dans le document de discussion, le régime différencié des fonds propres reposant sur des exigences spécifiques à chaque catégorie d'établissement a été salué dans la plupart des prises de position réceptionnées. L'implication des cercles intéressés en amont du projet de réglementation a été particulièrement appréciée.

L'incertitude qui perdurait au moment de la diffusion du document de discussion sur la suite de la procédure et les effets de Bâle III ainsi que les futures exigences de fonds propres s'adressant aux établissements de la catégorie supérieure ont suscité la critique. En ce qui concerne les critères de classement choisis par la FINMA, quelques prises de position ont objecté qu'ils n'étaient pas absolument appropriés pour refléter le profil de risques effectif d'une banque. Certains établissements concernés ont déclaré ne pas comprendre le fondement objectif des écarts de 10% applicables aux catégories 2 et 3. Au regard du système de la limite supérieure (volume de fonds propres requis) et de la limite inférieure de la fourchette de fonds propres (seuil d'intervention), et des mesures progressives prévues en cas de diminution des fonds propres à l'intérieur de cette fourchette et en dessous du seuil d'intervention, des voix se sont élevées pour signaler que cela risquerait de restreindre la marge de manœuvre stratégique des établissements, notamment lors de procédures d'acquisitions. Enfin, l'introduction (rapide) d'un *leverage ratio* dans l'OFR avant même la mise en œuvre des dispositions correspondantes de Bâle III a été largement rejetée.

2.4 Traitement dans la circulaire des critiques formulées

Lors de l'élaboration de la circulaire, la FINMA a tenu compte des modifications prévues dans le cadre de Bâle III et portant sur la qualité et la composition des fonds propres ainsi que sur le niveau des exigences minimales (voir point 3 ci-après). En outre, les conclusions de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques économiques que les grandes entreprises font courir à

l'économie nationale ont été intégrées dans la circulaire (voir point 4 ci-après). Pour les établissements de la catégorie 3, un objectif homogène de fonds propres de 150% (correspondant à un niveau de fonds propres de 12%) a été préféré à une fourchette de 10% permettant des différenciations; en revanche, la fourchette prévue pour les établissements de la catégorie 2 a été maintenue. En cas de prévisions de dépassement à la baisse de ces objectifs de fonds propres, notamment lors de fusions ou d'acquisitions, la FINMA suggère un régime particulier qui préserve la marge de manœuvre stratégique des établissements surveillés, et ce en accord avec les objectifs de la circulaire (voir cm 22 – 24 de la circulaire).

Dans le document de discussion, la FINMA a proposé l'introduction d'un *leverage ratio* en complément aux exigences de fonds propres basées sur les risques au titre des piliers 1 et 2. En particulier, elle a annoncé que si aucun consensus ne pouvait être atteint au niveau international sur l'opportunité d'un *leverage ratio*, elle proposera alors de l'introduire dans le cadre d'une révision de l'OFR. Depuis, la FINMA a revu sa position et renonce provisoirement à l'introduction d'un *leverage ratio* obligatoire (à l'exception des deux grandes banques: voir point 5.1 ci-après). Elle envisage l'introduction d'un *leverage ratio* dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles dispositions de Bâle III³.

2.5 Impacts du volant de sécurité requis au titre du pilier 2 sur les établissements assujettis

Comme la FINMA estime que le système bancaire suisse affiche globalement une capitalisation suffisante, le concept sous-jacent à la circulaire ne prévoit pas un relèvement du niveau global des fonds propres dans le système financier. Il faut surtout que la circulaire soutienne la préservation du niveau actuel des fonds propres afin de renforcer le système bancaire contre d'éventuelles tendances baissières à l'avenir.

D'après les évaluations effectuées par la FINMA le 30 juin 2010, la majorité des établissements disposent déjà d'une dotation en fonds propres excédant les exigences formulées dans la circulaire. Ils ne sont que quelques-uns à ne pas les atteindre. Pour la plupart d'entre eux, cette faiblesse de leur dotation en fonds propres s'explique par quelques facteurs limités dans le temps, si bien que les objectifs en fonds propres requis seront rapidement atteints une fois ces facteurs disparus.

³ Bâle III (Bâle III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, décembre 2010, (<http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>) du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire) prévoit à partir du 1^{er} janvier 2013 et jusqu'au 1^{er} janvier 2017 l'application en parallèle du *leverage ratio* au titre du pilier 2. Le *leverage ratio* et ses éléments sous-jacents doivent être communiqués à partir du 1^{er} janvier 2015.

3 Position par rapport aux prescriptions de Bâle III en matière de fonds propres

Dans le cadre de la réforme actuelle de l'Accord de Bâle (connu sous le nom de «Bâle III»), il est notamment question d'une amélioration de la qualité des fonds propres. Cette amélioration relève, d'une part, de nouvelles déductions directes des fonds propres et, d'autre part, du relèvement de la part de la composante dure des fonds propres de base («common equity») au total des fonds propres («total capital»). Le calendrier de la mise en œuvre de cette nouvelle exigence se présente comme suit: l'exigence relative au total des fonds propres demeure dans un premier temps inchangée (8%) et est fixée au 1^{er} janvier 2013, date de la mise en œuvre de Bâle III. L'amélioration de la qualité des fonds propres sera terminée pour le 1^{er} janvier 2015, et le ratio minimal de fonds propres passera à 10,5%. Les déductions réglementaires des fonds propres déploieront complètement leurs effets le 1^{er} janvier 2018. Dans un souci d'atténuer les effets procycliques des exigences de Bâle II, Bâle III prévoit également l'introduction d'un volant de sécurité à effet contracyclique. Ce dernier se compose de deux éléments:

- Tout d'abord, un volant cible stable de fonds propres excédant le capital minimal réglementaire (volant de conservation) devant permettre d'amortir les pertes survenant lors de périodes de tension. Le volant de conservation s'élève à 2,5% des actifs pondérés en fonction des risques et doit se composer de *common equity*, après déductions. Les banques qui se situent en deçà de ce plancher voient alors leur marge de manœuvre limitée en matière de distribution de bénéfices (dividendes, rachats d'actions) jusqu'à ce que le volant stable de fonds propres soit de nouveau atteint.
- Deuxièmement, un volant de sécurité contracyclique visant l'objectif macroprudentiel plus général, à savoir protéger le secteur bancaire d'une expansion excessive du crédit et préserver sa capacité d'octroi de crédit en cas de repli conjoncturel. Ce volant de sécurité contracyclique peut varier dans le temps, mais doit se situer entre 0% et 2,5% des actifs pondérés en fonction des risques. L'autorité nationale compétente déterminera le niveau de ce volant contracyclique. Le Comité de Bâle a défini les lignes directrices applicables en la matière. Le volant contracyclique doit se composer de fonds propres pouvant entièrement absorber les pertes.

L'introduction de ces deux volants se déroulera de manière progressive entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2018.

Le volant de conservation est dans ses caractéristiques semblable au volant de fonds propres que prévoit la circulaire. Le Comité de Bâle réfléchit actuellement avec le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board) à plusieurs mesures qui s'appliqueraient aux établissements financiers d'importance systémique, car ils doivent avoir une capacité d'absorption des pertes bien supérieure aux exigences du pilier 1.

En conclusion, les nouvelles exigences portant sur la qualité des fonds propres et le nouveau régime des déductions des fonds propres selon Bâle III n'exerceront, dans la pratique, aucune influence pour la grande majorité des banques suisses. Le volant de conservation prévu dans Bâle III répond, dans sa fonction, aux exigences futures de la FINMA au titre du pilier 2. Etant donné la bonne capitalisation de la majorité des établissements suisses, la FINMA n'estime pas nécessaire une introduction progressive du volant de sécurité, telle qu'elle est prévue sous Bâle III. Il faut néanmoins souligner que les exigences posées en termes de qualité des fonds propres vont s'intensifier avec la mise en œuvre de Bâle III dans l'OFR. En conséquence, la circulaire sera adaptée aux dispositions de l'OFR entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

4 Lien avec le «Rapport de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale»

Dans son rapport d'octobre 2010, la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale propose un train de mesures visant à résoudre la problématique du *too big to fail* (banques trop grandes pour faire faillite). Les mesures portent exclusivement sur les banques d'importance systémique. Au regard des critères de classement proposés, les deux grandes banques ne manqueront pas de relever du domaine d'application de la législation qui sera édictée sur la base de ce rapport.

En matière de fonds propres, la commission d'experts propose que les banques d'importance systémique respectent une exigence de base équivalant aux exigences minimales qui seront applicables sous Bâle III. Parallèlement, elle prévoit un volant de sécurité s'élevant à 8,5% des actifs pondérés en fonction des risques, dont 5,5% au moins doivent être détenus sous la forme de *common equity*. 3% du volant de sécurité peuvent être mis à disposition par le biais d'un capital convertible devant remplir certains critères. Le plancher de ce volant de sécurité pourra temporairement être franchi à la baisse afin d'absorber des pertes. En outre, une composante progressive est également prévue sous la forme de capital convertible; elle s'élève à 6% au regard de la taille actuelle des deux grandes banques.

En conséquence, les grandes banques seraient tenues de respecter un niveau de fonds propres de base de 10% et un niveau total des fonds propres de 19%. Comme dans le cas de Bâle III, une période de transition est prévue pour la constitution de ces fonds propres jusqu'à fin 2018.

Les exigences de fonds propres auxquelles les banques d'importance systémique devront désormais répondre en vertu de la législation TBTF sont décisives pour les exigences au titre du pilier 2 puisqu'elles en constituent le plafond. En d'autres termes, le volant de sécurité est conçu de telle sorte que les exigences les plus restrictives touchent les banques d'importance systémique et que les exigences posées aux autres catégories (voir à ce sujet le point 5) sont accordées comme dans le cas d'un système global.

5 La circulaire «Volant de sécurité en matière de fonds propres et planification des fonds propres»⁴

La FINMA a élaboré la circulaire «Volant de sécurité en matière de fonds propres et planification des fonds propres dans le secteur bancaire» en se reposant sur les prises de position reçues, sur le train de mesures de Bâle III et sur le rapport final de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale. Les différentes dispositions sont commentées ci-après.

5.1 Objet et champ d'application

Dans la circulaire «Volant de sécurité en matière de fonds propres et planification des fonds propres dans le secteur bancaire», la FINMA concrétise sa pratique de surveillance concernant les fonds propres additionnels devant être détenus au titre du pilier 2. Elle commente la qualité des fonds propres additionnels et explique les mesures de l'autorité de surveillance dans certains cas de non-respect de l'objectif de fonds propres. La circulaire stipule que le volant de sécurité au titre du pilier 2 doit en fait permettre de couvrir l'ensemble des risques du bilan et hors-bilan d'un établissement, mais que la FINMA peut tout à fait poser des exigences supplémentaires en matière de fonds propres si le profil de risques n'est pas suffisamment couvert par l'objectif de fonds propres ou si, étant donné le profil de risques, la surveillance en cours met en évidence des points faibles dans la gestion des risques de l'établissement. Les volants de sécurité forfaitaires n'exonèrent pas les établissements de mettre en place une planification de leurs fonds propres qui soit sérieuse et prospective.

En réaction immédiate à la crise financière, un régime spécial de fonds propres avait été défini dès novembre 2008 par voie de décision formelle pour les deux grandes banques. Les exigences qui y sont formulées excèdent celles que la circulaire prévoit maintenant d'introduire pour les autres banques. Une grande banque doit détenir des fonds propres au titre du pilier 2 excédant 100% des exigences minimales au titre du pilier 1 (soit un total des fonds propres de 16%) et respecter un certain niveau d'endettement (*leverage ratio*).

Comme mentionné au point 4 ci-avant, après la révision attendue de la loi sur les banques, des prescriptions particulières relatives aux fonds propres seront formulées dans le cadre du projet TBTF pour les banques d'importance systémique. Au regard des critères de classement proposés, les deux grandes banques au moins relèveront de la catégorie des établissements d'importance systémique.

En conséquence, les grandes banques ne relèvent pas du champ d'application de cette circulaire.

⁴ Jusqu'ici, à l'encontre des établissements, la FINMA n'avait sciemment pas formulé d'exigences relatives au processus interne d'adéquation des fonds propres prévu au titre du pilier 2. Elle ne prescrivait pas non plus de lignes directrices en faveur d'une planification des fonds propres prospective et axée sur les risques.

5.2 Fonds propres additionnels forfaitaires déterminés par catégorie

Le nouveau régime des exigences en fonds propres additionnels au titre du pilier 2 différencie les établissements en fonction de critères quantitatifs reposant sur la taille, le modèle d'affaires et le profil de risques de la banque considérée. Afin de définir un régime qui soit logiquement et facilement applicable à tous les établissements, la FINMA a sélectionné les quatre critères objectifs suivants: somme du bilan, actifs sous gestion (selon tableau Q, incl. duplications d'écritures), dépôts privilégiés et fonds propres nécessaires (au titre du pilier 1). La somme du bilan renvoie à la taille de l'établissement, laquelle reflète le profil de risques et la complexité de ce dernier; les dépôts privilégiés reflètent les risques possibles des déposants (notamment pour le défaut de couverture de la garantie collective des dépôts au dessus la limite du système de 6 milliards de CHF); et le montant des actifs gérés traduit le risque de réputation individuel et d'importance systémique. Les fonds propres nécessaires permettent d'évaluer la structure et le profil des risques. Ces critères tout simples se sont avérés de bons indicateurs pour le classement des différents établissements en fonction des risques encourus. Ils illustrent également les conséquences qu'entraînerait la faillite d'un établissement pour les créanciers, les déposants et la place financière suisse.

5.2.1 Classement des établissements en 5 catégories

Sur la base de ces critères, les établissements surveillés seront désormais classés en 5 catégories; la catégorie 1 représentant les banques les plus grandes et aux activités les plus complexes, et la catégorie 5 les acteurs du marché les plus petits. Le tableau suivant présente la répartition détaillée des établissements en fonction des échelles fixées pour les 4 critères. La FINMA est convaincue que la combinaison de ces critères permet d'appréhender correctement l'importance des établissements considérés pour la place financière suisse.

	Critères (en milliards de CHF)	
<i>Catégorie 1⁵</i>	Somme du bilan	≥ 250
	Actifs sous gestion	≥ 1000
	Dépôts privilégiés	≥ 30
	Fonds propres nécessaires	≥ 20
<i>Catégorie 2</i>	Somme du bilan	≥ 100
	Actifs sous gestion	≥ 500
	Dépôts privilégiés	≥ 20
	Fonds propres nécessaires	≥ 2
<i>Catégorie 3</i>	Somme du bilan	≥ 15
	Actifs sous gestion	≥ 20
	Dépôts privilégiés	≥ 0.5
	Fonds propres nécessaires	≥ 0.25

⁵ Seules les grandes banques exclues du champ d'application de la future circulaire remplissent les critères de la catégorie 1.

Catégorie 4	Somme du bilan	≥	1
	Actifs sous gestion	≥	2
	Dépôts privilégiés	≥	0.1
	Fonds propres nécessaires	≥	0.05
Catégorie 5	Somme du bilan	<	1
	Actifs sous gestion	<	2
	Dépôts privilégiés	<	0.1
	Fonds propres nécessaires	<	0.05

Si un établissement conteste son classement par la FINMA dans l'une des catégories, la FINMA rend alors une décision pouvant être attaquée par voie de recours.

5.2.2 Qualité des fonds propres additionnels requis

La qualité et la composition des fonds propres additionnels requis au titre du pilier 2 reprennent les exigences minimales formulées au titre du pilier 1 en vertu de l'art. 16 ss. OFR. Le volant de sécurité doit se composer de fonds propres de base ajustés dans une part proportionnelle. En particulier, les fonds propres complémentaires inférieurs peuvent être pris en compte pour répondre à l'exigence du volant de sécurité conformément à l'art. 30 OFR.

Les établissements sont tenus de respecter les exigences élevées de qualité désormais en vigueur sous Bâle III; ces dernières prévoient que les actions ordinaires représentent au moins 7% ou les fonds propres de base («tier 1») au moins 8,5% de l'exigence totale en fonds propres qui s'élève à 10,5%.

5.2.3 Fourchettes pour les fonds propres additionnels par catégorie et effet contracyclique

Le niveau de fonds propres à atteindre conformément aux exigences au titre des piliers 1 et 2 est indiqué dans la circulaire par ordre décroissant et par catégorie. Pour obtenir l'effet contracyclique, chaque catégorie se voit attribuer des quote-parts de capital déterminant un objectif de fonds propres et un seuil d'intervention. Ces quote-parts constitue la fourchette de fonds propres dans laquelle un établissement peut évoluer en cas de crise spécifique à la banque ou d'une crise du secteur financier suisse, sans que la FINMA ne réclame obligatoirement le rétablissement immédiat des objectifs de fonds propres.

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

⁶ La catégorie 1 ne figure pas dans le tableau, car les grandes banques ne relèvent pas du champ d'application de la circulaire; elles relèvent de prescriptions en matière de fonds propres qui leur sont spécifiques.

2		
Catégorie 3	12%	11%
Catégorie 4	11,2%	10,5%
Catégorie 5	10,5%	10,5%

5.2.4 Mesures en cas de non-respect des exigences de fonds propres

La circulaire distingue plusieurs situations de non-respect des exigences de fonds propres. Par exemple, un établissement peut tout à fait ne pas atteindre son objectif de fonds propres, voire se situer en deçà du seuil d'intervention à la suite d'une acquisition ou d'une fusion; cela est autorisé et ne déclenche pas de mesures particulières de la part de la FINMA. Toutefois, ce cas prévu de non-respect doit être signalé préalablement à la FINMA. L'établissement doit également expliquer de manière argumentée comment et sous quelle forme, il compte de nouveau atteindre son objectif de fonds propres. Dans ce genre de situation, le non-respect du seuil d'intervention doit rester exceptionnel.

Si la FINMA constate une diminution du niveau de fonds propres pour laquelle l'établissement n'a pas fourni d'explication, elle exige alors, conformément à la pratique existante, le rétablissement de fonds propres conformes à l'objectif et soumet la banque considérée à une surveillance accrue. Si un établissement est capable de réaliser des bénéfices, la FINMA prend les mesures appropriées pour que ce dernier reconstitue immédiatement sa dotation en fonds propres au niveau requis par l'objectif de fonds propres.

Si une banque se trouve dans une situation délicate, que ce soit en raison d'une crise générale du secteur financier suisse ou pour des raisons qui lui sont propres, la FINMA prend également les mesures appropriées pour le rétablissement de la quote-part de fonds propres au niveau du seuil d'intervention. Dans de tels cas, la FINMA peut en revanche octroyer des délais plus longs, en fonction de la situation de l'établissement et de celle du secteur financier, jusqu'à ce que l'objectif de fonds propres soit de nouveau atteint.

Si les établissements disposent d'excédents confortables en fonds propres pouvant être utilisés pour éponger les pertes en cas de crise généralisée du secteur financier, sans que cela n'influe sur le déroulement normal de leur activité, cela permet d'atteindre l'effet contracyclique visé par la FINMA.

La sévérité des mesures est donc fonction du degré du non-respect de l'objectif de fonds propres et du seuil d'intervention.

5.3 Renforcements individuels en dessus de l'objectif de fonds propres

Un renforcement individuel des exigences de fonds propres est possible lorsque le profil de risques d'un établissement s'écarte fortement d'une exposition aux risques considérée comme normale dans sa catégorie, c'est-à-dire lorsque les objectifs de fonds propres fixés de manière générale ou forfaitaire ne couvrent manifestement pas les risques accrus encourus et sont jugés inadéquats par la

FINMA. Cette possibilité de procéder à des corrections assure dans toutes les catégories la flexibilité nécessaire pour permettre à la FINMA de déterminer le niveau approprié des objectifs de fonds propres.

La circulaire cite à titre d'exemples d'autres facteurs de risques quantitatifs et stratégiques pouvant justifier un renforcement individuel des exigences de fonds propres additionnels:

- les risques de concentration dans leurs diverses dimensions (domaine d'activité de la banque concernée, contreparties, prêts à un secteur économique spécifique, région, monnaie, etc.);
- la complexité et l'opacité de la structure d'un groupe bancaire;
- la gestion des risques (politique en matière de risques, qualité des instruments, simulations de crise, couverture des risques de taux, etc.);
- les risques liés au refinancement et à la liquidité.

La FINMA part du principe que les établissements élimineront d'eux-mêmes dans un délai approprié les causes nécessitant la relèvement spécifique des fonds propres additionnels.

5.4 Planification des fonds propres

5.4.1 Exigences de base en termes de planification des fonds propres

Comme elle permet un franchissement temporaire de l'objectif de fonds propres tout en prévoyant dans le même temps des mesures ciblées pour le rétablissement de ce seuil, la composition contracyclique du régime des fonds propres requiert des établissements qu'ils disposent d'une planification documentée de leurs fonds propres.

Une banque est tenue de s'assurer qu'elle dispose en permanence de suffisamment de fonds propres pour assumer les risques encourus.

Pour qu'une planification des fonds propres soit adaptée aux risques, il faut qu'elle anticipe les événements en se concevant sur plusieurs années et qu'elle détermine le besoin de base en fonds propres dans le cadre de l'évolution des affaires prévue par la direction. La FINMA considère approprié un horizon de planification de 3 ans au minimum. Lorsqu'ils analysent différents scénarios possibles, les établissements doivent également prendre en compte un net recul de la situation bénéficiaire. La corrélation aux risques des exigences de fonds propres sous Bâle II requiert également que le cycle conjoncturel soit intégré dans la planification des fonds propres.

La FINMA couple ses exigences concernant le contenu de la planification des fonds propres à la taille et à la complexité de l'établissement considéré, c'est-à-dire de ses activités. En conséquence, les exigences posées aux banques relevant des catégories 4 et 5 sont naturellement moins importantes que celles posées aux établissements des catégories 2 et 3.

5.4.2 Contenu de la planification des fonds propres

La planification des fonds propres est l'une des principales missions lors de la détermination de l'appétit au risque. Elle devrait présenter le besoin actuel de la banque en fonds propres, la consommation prévisible de fonds propres et le niveau souhaitable de fonds propres dans le futur par rapport à l'appétit au risque visé.

Il faut accorder la stratégie opérationnelle avec la stratégie des fonds propres, ce qui implique une allocation des fonds propres qui tienne compte du rapport entre performance et risque.

Pour pouvoir évaluer leurs profils de risques actuel et futur, les établissements doivent identifier et analyser l'ensemble des risques auxquels ils sont exposés. Lorsqu'elle établit son profil de risques, la banque doit au minimum tenir compte des risques de crédit, des risques de marché, des risques opérationnels, des risques liés aux liquidités, des risques juridiques et des risques de réputation.

Dans la planification de leurs fonds propres, les établissements doivent exposer comment ils entendent se procurer des capitaux frais en cas d'urgence. Ils doivent alors présenter les sources de capitaux internes et externes prévues à cet effet.

5.4.3 Gouvernance et processus

La planification stratégique des affaires est l'une des principales missions de la direction et du conseil d'administration. La circulaire prévoit donc que la direction de l'établissement établisse la planification des fonds propres dans le cadre d'un processus bien réglé et transparent pour les sociétés d'audit. Enfin, la planification des fonds propres devra être approuvée par le conseil d'administration en sa qualité d'organe stratégique suprême.

5.4.4 Processus de surveillance prudentielle

En fonction de la catégorie de l'établissement considéré, la FINMA discute avec ce dernier, de manière plus ou moins approfondie, de la planification de ses fonds propres.

Dans le rapport d'audit prudentiel, les sociétés d'audit devront prendre position sur la procédure interne de l'établissement considéré et les résultats de sa planification des fonds propres.

6 Entrée en vigueur et dispositions transitoires

La circulaire doit entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2011. A partir de cette date, les établissements qui ne rempliraient pas encore les objectifs de fonds propres prévus disposeront d'une période transitoire courant jusqu'au 31 décembre 2016. La FINMA prévoit également d'accorder un délai de transition plus long aux établissements ou groupes financiers qui déposeraient une requête motivée en ce sens.