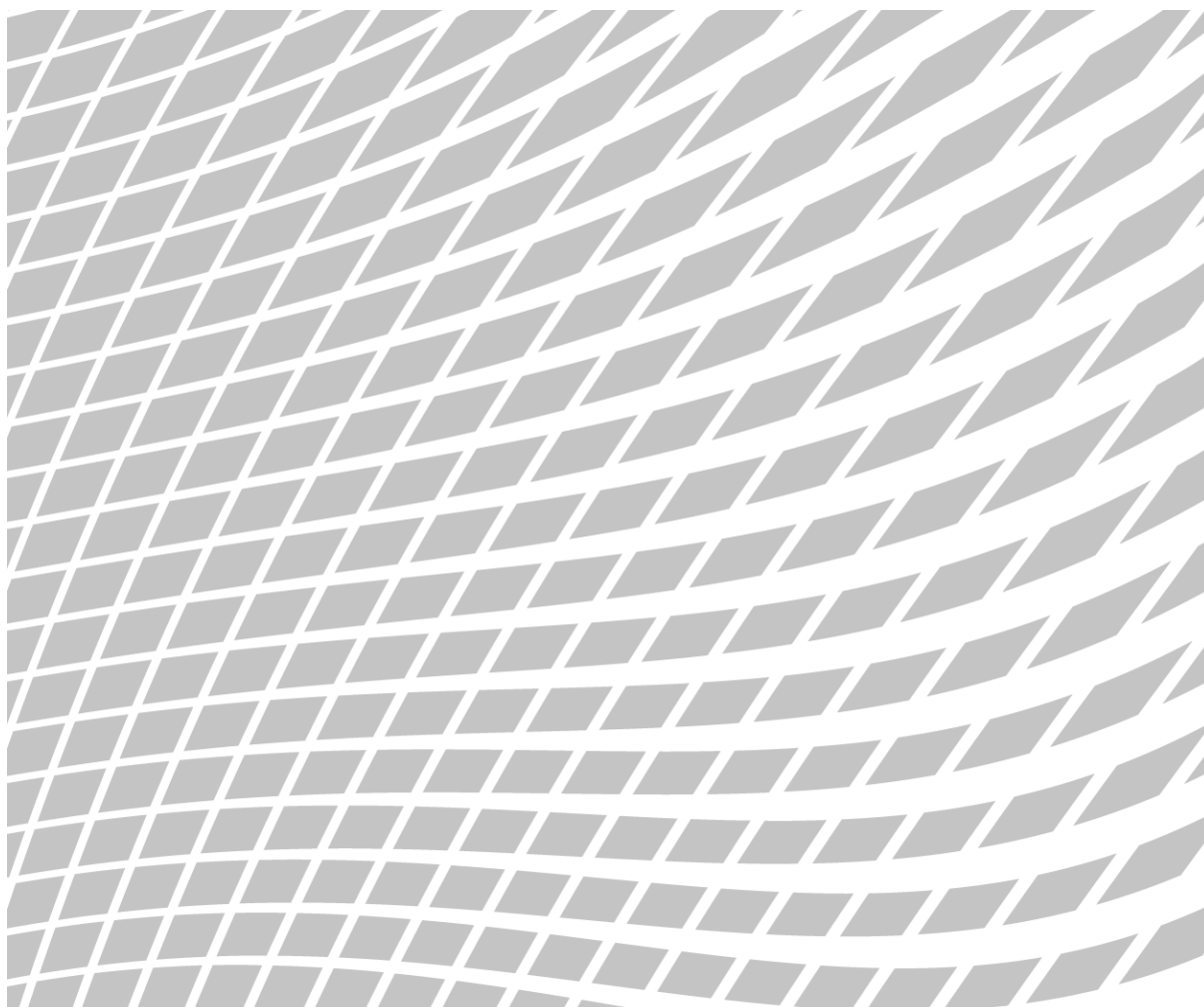


14 juillet 2010

Eléments essentiels

Modifications des circulaires FINMA sur les risques de marché et de crédit, la publication relative aux fonds propres et la répartition des risques



La crise des marchés financiers a clairement mis en évidence les carences dans la couverture par les fonds propres des opérations de négoce et de titrisation des banques, ainsi que la fragilité du marché interbancaire. La FINMA veut s'attaquer à cette problématique en se basant sur les nouveaux standards du Comité de Bâle et de l'Union européenne. A cet effet, et en accord avec le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI), elle ouvre une audition sur la révision de quatre de ses circulaires qui règlent ces points. En parallèle, le SFI mène une consultation à propos des modifications correspondantes dans l'ordonnance sur les fonds propres. Les deux procédures prendront fin le 20 août 2010.

Depuis des décennies, les banques et les négociants en valeurs mobilières (ci-après les « établissements ») doivent respecter des prescriptions légales concernant les fonds propres et la répartition des risques. Les prescriptions sur les fonds propres définissent le minimum de fonds propres que les établissements doivent détenir pour couvrir de manière appropriée les risques de pertes issus de leur activité. L'objectif consiste à éviter, même en cas de pertes substantielles, que les établissements deviennent insolvables et provoquent, le cas échéant, un préjudice supplémentaire. Les prescriptions sur la répartition des risques déterminent le risque maximal que peut encourir un établissement sur chacune de ses contreparties. Il s'agit notamment d'éviter qu'en cas de défaillance d'un crédit important par rapport aux fonds propres de l'établissement, ce dernier soit mis en péril et qu'il en résulte le cas échéant un préjudice supplémentaire.

Les standards minimaux applicables à l'échelon international en matière de fonds propres sont fixés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, dont la Suisse fait partie. Les nouveaux standards minimaux du Comité de Bâle (Bâle II) ont donc été transposés dans le droit suisse début 2007. Cette transposition est intervenue sous la forme, d'une part, de l'« ordonnance sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des négociants en valeurs mobilières » (ordonnance sur les fonds propres, OFR) arrêtée par le Conseil fédéral et, d'autre part, de circulaires de la FINMA (Circ.-FINMA) en tant que dispositions d'exécution de l'OFR. S'agissant des prescriptions sur la répartition des risques, le Comité de Bâle n'a pas donné de prescriptions détaillées, ni dans le cadre de Bâle I, valable jusqu'à fin 2006, ni dans celui de Bâle II. Depuis les années 1990, les prescriptions suisses en matière de répartition des risques reposent donc sur la réglementation de l'UE concernant les grands risques. Avec la transposition de Bâle II dans le droit national, ces prescriptions ont été complétées par l'introduction d'une approche très étroitement adossée à la réglementation de l'UE : l'« approche internationale en matière de répartition des risques ». Combinée à l'approche internationale en matière de couverture des risques de pertes issus de l'activité de crédit, elle vise à éviter aux établissements opérant à l'échelon international des doubles calculs fastidieux. Cela correspondait à une demande des établissements. Une bonne quarantaine d'entre eux appliquent désormais cette approche internationale en Suisse, dont les deux grandes banques et de nombreuses filiales de banques étrangères.

Avant la crise financière déjà, des travaux étaient en cours au sein du Comité de Bâle et de l'UE pour apporter des améliorations tant à Bâle II qu'à la réglementation de l'UE concernant les grands risques (et la répartition des risques). La crise financière a exercé une influence décisive sur ces travaux de réforme, notamment pour Bâle II, tant en ce qui concerne le calendrier que le fond. En guise de première réponse à la crise financière, le Comité de Bâle a publié en juillet 2009 ses prescriptions renforcées en matière de couverture des risques de pertes issus d'opérations de négoce et de titrisations

(securitisations), ces dernières étant au cœur de la crise. En juillet 2009 également, l'UE a publié des prescriptions révisées concernant les grands risques et la répartition des risques. En décembre 2009, le Comité de Bâle a publié des propositions visant à réviser en profondeur ses standards minimaux ; intitulées de manière non officielle « Bâle III », elles doivent être finalisées courant 2010.

Le présent projet modificatif concerne l'OFR ainsi que quatre circulaires de la FINMA en tant que dispositions d'exécution y afférentes. Les amendements envisagés entendent garantir la compatibilité de la réglementation suisse avec les normes de référence internationales applicables et, ce qui est plus important encore en termes prudentiels, remédier dès l'entrée en vigueur des nouvelles règles, prévue pour début 2011, à des lacunes réglementaires identifiées notamment à l'occasion de la crise financière.

La crise financière a ainsi mis en évidence on ne peut plus clairement que la couverture par les fonds propres des risques de pertes issus d'opérations de négoce et de titrisations était nettement insuffisante. Cela s'est en particulier manifesté dans les établissements disposant de départements de banque d'affaires, dont les fonds propres destinés à couvrir les risques de marché avaient été définis au regard d'une approche dite des modèles (mot d'ordre « value at risk »). Dans ce cas, les prescriptions révisées du Comité de Bâle ont pour effet de relever massivement (en les multipliant au moins par trois par rapport à aujourd'hui) les exigences de fonds propres au titre des risques de marché, ce qui était l'objectif poursuivi. Ces modifications seront transposées telles quelles dans le droit suisse. Outre les deux grandes banques, quatre autres établissements appliquant l'approche des modèles sont fortement concernés. Pour les autres établissements, qui n'appliquent pas l'approche des modèles, l'augmentation des fonds propres est d'à peine 5 % et reste donc peu sensible.

La crise financière a également fait apparaître la fragilité du système financier. Dans de nombreux pays, il a fallu des interventions étatiques pour éviter que la faillite d'un établissement n'entraîne des difficultés, voire des cas d'insolvabilité, en raison des relations de crédit entre établissements (« créances interbancaires »). C'est précisément ce à quoi s'attaque le régime révisé des grands risques au sein de l'UE, notamment en limitant davantage qu'aujourd'hui le volume autorisé de créances interbancaires d'un établissement sur un autre (le crédit maximal autorisé sur d'autres contreparties telles que les entreprises, les collectivités territoriales, etc. reste par contre inchangé). Ce régime a aussi fait l'objet d'adaptations sur d'autres aspects. Seules ses modifications les plus prégnantes d'un point de vue prudentiel et national sont actuellement intégrées dans la réglementation suisse. La présente révision de l'OFR se limite aux adaptations concernant l'approche internationale en matière de répartition des risques, appliquée par une bonne quarantaine d'établissements sur les plus de 300 que compte la Suisse. L'« approche suisse en matière de répartition des risques », appliquée par la grande majorité des établissements suisses, n'est pas concernée. Il s'agira plutôt de l'adapter aux évolutions internationales durant les années à venir, dans le cadre de la mise en œuvre de Bâle III. L'ampleur du renforcement de l'approche internationale dépend de la taille des établissements. Par « renforcement », on entend à cet égard l'abaissement du montant maximal ou de la limite maximale applicable aux créances interbancaires d'un établissement sur un autre. Par rapport à la réglementation actuelle, cet abaissement représente 20% pour les petits établissements, 80% pour les grands établissements (y compris les deux grandes banques), et entre 20 et 80% pour les établissements de taille moyenne. La question de savoir si les renforcements exprimés par des abaissements sont pertinents dans la pratique dépend de la mesure dans laquelle les établissements sont proches de la limite

dans le cadre de la réglementation actuelle. Ce point a fait l'objet d'une étude empirique menée auprès de huit établissements intéressés sur cinq trimestres. Pour un seul (grand) établissement, le renforcement applicable (80%, soit une limite cinq fois inférieure) est à l'origine d'un dépassement notable de la limite.

Le projet de réglementation présenté ci-dessus a en particulier des répercussions importantes pour les grandes banques suisses. Les renforcements prévus les concernent au même titre que leurs concurrents internationaux. Mais ces renforcements ne sont pas une résultante du débat sur la problématique too big to fail, qui se tient aussi à l'échelon international. Celui-ci porte en effet davantage sur la réglementation spécifique, propre aux grands établissements d'importance systémique, qui va au-delà de la réglementation applicable à tous les établissements. A cet égard, il convient en outre en Suisse de tenir compte de l'importance des grandes banques par rapport à l'économie.