

Ordonnance de la FINMA sur la répartition des risques des banques et des maisons de titres

Rapport sur les résultats de l'audition qui a eu lieu du 3 juillet au
29 septembre 2025

8 mai 2026

Table des matières

Éléments essentiels	3
1 Introduction	4
2 Prises de position reçues	4
3 Résultats de l'audition et évaluation par la FINMA	4
3.1 Contreparties liées par une relation de contrôle (art. 1)	5
3.2 Raisonnement circulaire dans la formulation relative à limitation des positions internes du groupe pour les banques (art. 4).....	5
3.3 Limitation des positions internes du groupe (art. 4)	6
3.4 Limite maximale pour les garanties (art. 6)	7
3.5 Calcul des positions du portefeuille de négociation en cas d'application des nouvelles approches pour les risques de marché selon les normes finales de Bâle III (art. 7).....	9
3.6 Calcul des positions du portefeuille de négociation dans le régime des petites banques (art. 7)	9
3.7 Positions envers des contreparties centrales (art. 13).....	10
3.8 Pondération de 50 % pour les positions interbancaires (art. 27) ..	10
3.9 Régime des petites banques : quotité de financement (art. 28) ...	11
3.10 Allègement relatif au financement d'immeubles d'habitation (art. 28).....	12
3.11 Comptabilisation de sûretés selon l'approche globale (art. 29 al. 2)	12
4 Suite de la procédure	13

Éléments essentiels

1. Du 3 juillet au 29 septembre 2025, la FINMA a mené une audition publique sur le projet d'ordonnance de la FINMA sur la répartition des risques des banques et des maisons de titres (ORR-FINMA).
2. La nouvelle ORR-FINMA a essentiellement pour objet les contenus des circulaires 2013/7 « Limitation des positions internes du groupe – banques » et 2019/1 « Répartition des risques – banques » de la FINMA. À la suite de l'examen de l'adéquation du niveau normatif selon l'art. 16 de l'ordonnance du 13 décembre 2019 relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers, ces contenus sont désormais réglementés au niveau d'une ordonnance de la FINMA.
3. Les prises de position sur le fond donnent en particulier lieu aux adaptations suivantes :
 - un délai transitoire d'un an pour la nouvelle mesure des positions en lien avec les produits dérivés pour les banques qui appliquent la nouvelle approche standard ou des modèles pour les risques de marché introduite avec les normes finales de Bâle III ;
 - l'extension à certaines positions internes du groupe de l'allègement accordé aux banques des catégories 4 et 5 selon l'annexe 3 de l'ordonnance sur les banques concernant les positions interbancaires à court terme ;
 - des précisions concernant la mesure des positions (i) envers des contreparties centrales, (ii) en ce qui concerne des garanties internes au groupe ainsi que (iii) en ce qui concerne le financement d'objets d'habitation dans le cadre de l'allègement accordé aux banques des catégories 4 et 5 selon l'annexe 3 de l'ordonnance sur les banques.
4. L'ORR-FINMA entre en vigueur au 1^{er} janvier 2027. La Circ.-FINMA 13/7 et la Circ.-FINMA 19/1 seront abrogées au 31 décembre 2026.

1 Introduction

Du 3 juillet au 29 septembre 2025, la FINMA a mené une audition publique relative au projet d'ordonnance de la FINMA sur la répartition des risques des banques et des maisons de titres (ORR-FINMA). L'ORR-FINMA réunit des dispositions mettant en œuvre l'ordonnance du 1^{er} juin 2012 sur les fonds propres (OFR ; RS 952.03) ; conformément à l'art. 3 OFR, elle s'applique aux banques et aux maisons de titres gérant des comptes (ci-après « banques »).

Les deux circulaires 2013/7 « Limitation des positions internes du groupe – banques » et 2019/1 « Répartition des risques – banques » de la FINMA ont été transférées dans une nouvelle ordonnance de la FINMA pour des raisons de hiérarchie des normes. Sur le fond, seules des modifications mineures ont été apportées par rapport aux circulaires existantes, notamment afin d'intégrer les nouveautés découlant des normes finales de Bâle III et pour refléter l'évolution depuis 2013 de la pratique de la FINMA concernant les positions internes du groupe en lien avec des garanties de sociétés du groupe à l'étranger.

2 Prises de position reçues

Les entités suivantes ont remis une prise de position dans le cadre de l'audition et ont accepté que celle-ci soit publiée¹ (par ordre alphabétique) :

- EXPERTsuisse
- Association suisse des banquiers (ASB)
- Association des banques étrangères en Suisse (ABES)

3 Résultats de l'audition et évaluation par la FINMA

Les prises de position reçues sont résumées, pondérées et évaluées par la FINMA dans le présent rapport. Sauf mention contraire, les références se rapportent aux articles de la version de l'ORR-FINMA présentées à l'audition.

Ce rapport a été approuvé par le conseil d'administration de la FINMA (art. 11 al. 4 de l'ordonnance du 13 décembre 2019 relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers ; RS 956.11). Il est publié en même

¹ Ne sont pas mentionnés ici les participants à l'audition qui n'ont pas souhaité la publication de leur prise de position par la FINMA.

temps que l'ORR-FINMA adoptée, les commentaires et les prises de position reçues lors de l'audition.

3.1 Contreparties liées par une relation de contrôle (art. 1)

Prises de position

Selon EXPERTsuisse, la suppression des termes *massgeblich* et *erheblich* (déterminante) à l'art. 1 al. 2 let. b et c aurait pour conséquence, en comparaison avec les Cm 8 et 9 Circ.-FINMA 19/1, que la disposition pourrait être interprétée à tort comme imposant de vérifier l'existence d'une relation de contrôle pour toute influence théoriquement possible. Afin de respecter le principe de proportionnalité, les deux précisions devraient être conservées.

Appréciation

La FINMA ne considère pas cette précision nécessaire. Ce qui importe, c'est de savoir si l'influence visée à la let. b ou c conduit à une domination d'une autre manière et s'il existe donc une relation de contrôle. Les qualifications supplémentaires proposées *massgeblich* et *erheblich* (déterminante) seraient sujettes à interprétation et devraient faire l'objet d'un examen complémentaire. Enfin, on ne peut pas non plus exclure que l'influence visée à la let. b par exemple ne soit juste pas déterminante au sens d'une définition donnée, mais qu'elle implique une domination lorsqu'elle est combinée à d'autres critères à examiner. Une qualification isolée de l'influence au sens des let. b ou c pourrait alors ne pas être appropriée.

Conclusion

L'art. 1 n'est pas adapté.

3.2 Raisonnement circulaire dans la formulation relative à limitation des positions internes du groupe pour les banques (art. 4)

Prises de position

Selon EXPERTsuisse, l'art. 4 en relation avec l'art. 5 al. 1 let. a reposerait sur un raisonnement circulaire en ce qui concerne la limite maximale de 100 % des CET1. Cela aurait pour effet que la limite maximale de 100 % s'appliquerait dans tous les cas. Une formulation plus précise serait souhaitable.

Appréciation

Conformément à l'art. 4 al. 1 let. a, l'exception de la limite maximale prévue à l'art. 111a al. 1 OFR ne s'applique pas en cas de disproportion au sens de l'art. 5 al. 1 let. a (la position globale dépasse 100 % des CET1). La limite maximale de 100 % des CET1 ne s'applique toutefois pas dans tous les cas et il n'y a donc pas de raisonnement circulaire. En effet, selon l'art. 5 al. 2, la limite maximale applicable en cas de disproportion est en principe de 100 %. La précision « en principe » indique clairement que la limite maximale ne se situe pas nécessairement, ni toujours, à 100 % des CET1, mais qu'elle peut, selon les cas, être supérieure ou inférieure à ce seuil. La FINMA s'appuie ainsi sur l'al. 3 pour déterminer au cas par cas la limite maximale de manière approprié.

Ce concept est plus facile à mettre en œuvre en renonçant à l'al. 2 à mentionner une limite maximale qui s'applique « en principe » et en prévoyant plutôt que la FINMA définit au cas par cas une limite maximale.

Conclusion

L'art. 4 est adapté dans le sens de la prise de position.

3.3 Limitation des positions internes du groupe (art. 4)

Prises de position

Selon l'ABES et l'ASB, la formulation de l'art. 4 représenterait un net durcissement de la réglementation actuelle. L'art. 4 régirait les restrictions de l'exception à la limite maximale pour les positions internes du groupe et, partant, les dispositions des Cm 10 à 16 Circ.-FINMA 13/7. Le Cm 13 Circ.-FINMA 13/7 relatif à la qualité de la surveillance consolidée serait à cet égard explicitement pas mentionné à l'al. 1, « car la surveillance consolidée appropriée par une autorité de surveillance étrangère est considérée comme une condition *sine qua non* pour l'exception de la limite maximale selon l'art. 97 OFR, et cela est déjà précisé l'art. 111a al. 1 OFR ». Cela serait en contradiction flagrante avec les dispositions du Cm 13 puisque celui-ci stipule explicitement « une application plus souple des restrictions selon l'art. 111a al. 2 OFR et de la limite maximale selon l'art. 111a al. 1 OFR est possible. » Par ailleurs, la vérification de la surveillance adéquate et de la réglementation équivalente ne devrait pas incomber aux banques, notamment en raison de la charge de travail que cela impliquerait. La formulation du Cm 13 devrait être conservée.

Appréciation

L'art. 4 reprend les dispositions mentionnées de la Circ.-FINMA 13/7 ; il n'y a aucun durcissement. L'adaptation exposée à la section 3.2 sous « Appréciation » apporte davantage de clarté à ce sujet.

L'art. 111a al. 1 OFR, qui s'adresse aux banques, précise les conditions dans lesquelles les positions internes du groupe ne sont soumises à aucune limite maximale (dans le cas contraire, la limite maximale de 25 % prévue à l'art. 111a al. 3 OFR s'applique²). Conformément à l'al. 1, il incombe aux établissements de vérifier ces conditions. Cela inclut notamment l'évaluation de la surveillance et de la réglementation appropriées. Il n'est ainsi pas prévu que la FINMA procède à cette vérification.

Le Cm 13 Circ.-FINMA 13/7 stipule : « Lorsqu'elle considère que la surveillance consolidée du groupe auquel l'établissement ou le sous-groupe suisse appartient n'est pas adéquate, la FINMA peut limiter, voire interdire, les *expositions* intragroupes. » A cet égard, une application plus souple des restrictions selon l'art. 111a al. 2 OFR et de la limite maximale selon l'art. 111a al. 1 OFR est possible. Si les appréciations de la banque et de la FINMA divergent quant au caractère approprié de la surveillance consolidée, la FINMA n'exige pas automatiquement le respect de la limite maximale de 25 % prévue à l'art. 111a al. 3 OFR. L'application plus souple prévue au Cm 13 signifie qu'il est au cas par cas aussi possible, en fonction du caractère approprié, d'appliquer une limite maximale plus élevée ou plus basse (jusqu'à l'interdiction, soit une limite maximale de 0 %). Il n'y a donc aucune contradiction.

Conclusion

L'art. 4 n'est pas adapté.

3.4 Limite maximale pour les garanties (art. 6)

Prises de position

Selon l'ABES et l'ASB, l'art. 6 constituerait un net durcissement injustifié de la pratique et de la réglementation actuelles. L'art. 6 prévoirait certes une limite maximale élevée pour les banques des catégories 3 à 5 selon l'annexe 3 de l'OB pour les garanties des sociétés du groupe à l'étranger et reflèterait ainsi en partie les dispositions du Cm 17 Circ.-FINMA 13/7. Le Cm 17 stipulerait toutefois que la FINMA peut reconnaître que partiellement, voire pas du tout, en tant qu'atténuation du risque les garanties de sociétés du groupe supérieures dans la structure du groupe accordées pour couvrir

² Cette disposition figurait auparavant à l'art. 111a al. 2 de l'OFR, auquel la Circ.-FINMA 13/7 fait encore référence.

les prêts à la clientèle de l'établissement en Suisse. La formulation de l'art. 6 irait beaucoup plus loin et durcirait les exigences. Le Cm 17 Circ.-FINMA 13/7 devrait être conservé.

Selon une autre prise de position, il conviendrait de préciser que les garanties ne doivent pas être mesurées sur la base du montant nominal, mais sur celle du montant utilisé de la garantie. Par ailleurs, l'art. 6 al. 2 ne laisserait aucune marge d'appréciation à la FINMA pour accorder un allègement en lien avec la limite maximale de 10 %.

Appréciation

L'art. 6 reflète l'actuelle pratique en matière de surveillance de la FINMA. La nouvelle règle des 50 % ou 100 % constitue un assouplissement par rapport à la limite maximale de 100 % prévue en principe à l'art. 4, qui s'applique aussi aux garanties. La limite de 10 % y afférente précise la pratique de longue date de la FINMA, selon laquelle chaque banque opérant en Suisse doit disposer elle-même de fonds propres suffisants pour ses activités, notamment pour respecter les prescriptions en matière de répartition des risques. La banque ne doit donc pas dépendre d'un soutien important, notamment de la part de sa maison mère à l'étranger. Sinon, cela recèle un risque supplémentaire pour la banque en Suisse en cas de crise à l'étranger.

Un tel risque n'existe pas dans le cas de garanties préfinancées, qui ne sont donc pas non plus prises en compte dans la position globale correspondante de la banque envers la maison mère par exemple. La limite de 10 % n'est donc pas « stricte » et n'entraîne donc pas non plus de durcissement matériel. Les autres garanties doivent seulement être comptabilisées dans la position globale à hauteur de leur utilisation et non à hauteur du montant nominal, éventuellement plus élevé. Conformément à l'art. 22 al. 1 ce montant est aussi déterminant pour le calcul des fonds propres minimaux après atténuation du risque.

La précision concernant la mesure de l'étendue de la garantie à prendre en compte est pertinente. L'art. 112 al. 2 OFR fournit déjà une base juridique pour d'éventuels allègements ; aucune précision supplémentaire n'est donc nécessaire au niveau de l'ORR-FINMA.

Conclusion

L'art. 6 n'est pas adapté. Les commentaires relatifs à l'étendue de la garantie (prise en compte de la garantie à hauteur de son utilisation effective et non à hauteur de son montant nominal) sont précisés conformément à la seconde prise de position.

3.5 Calcul des positions du portefeuille de négociation en cas d'application des nouvelles approches pour les risques de marché selon les normes finales de Bâle III (art. 7)

Prises de position

Selon l'ASB, une nouvelle réglementation s'appliquerait en vertu de l'art. 7 concernant le calcul des positions du portefeuille de négociation pour les banques qui calculent leurs fonds propres minimaux pour les risques de marché selon l'approche standard pour les risques de marché (art. 82 al. 1 let. b OFR) ou l'approche des modèles pour les risques de marché (art. 82 al. 1 let. c OFR). Cette nouvelle réglementation, en particulier l'utilisation de la méthode *jump-to-default* selon les ch. 30.17 et 30.18 des normes minimales de Bâle relatives aux gros risques (LEX), impliquerait une charge technique et organisationnelle considérable pour les banques concernées. Afin de permettre une mise en œuvre rigoureuse et conforme aux règles, il conviendrait de prévoir un délai transitoire jusqu'au 1^{er} janvier 2028.

Appréciation

Même si certaines banques calculent déjà leurs fonds propres minimaux pour les risques de marché selon ces nouvelles approches depuis le 1^{er} janvier 2025, la surcharge de travail qu'implique le calcul des positions au niveau d'un très grand nombre de contreparties individuelles est compréhensible.

Conclusion

L'art. 33 de la version finale de l'ORR-FINMA prévoit un délai transitoire au 31 décembre 2027.

3.6 Calcul des positions du portefeuille de négociation dans le régime des petites banques (art. 7)

Prises de position

Selon une prise de position, il ne serait pas clair si une banque relevant du régime des petites banques doit continuer à calculer selon le Cm 22 Circ.-FINMA 19/1 le risque de crédit pour les dérivés et *securities financing transactions* (SFT) dans le portefeuille de négociation.

Appréciation

Il s'agit d'une erreur rédactionnelle. Il n'y a pas de changements pour les banques participant au régime des petites banques, c'est-à-dire que les positions mentionnées doivent continuer à être évaluées conformément au Cm 22 Circ.-FINMA 19/1. Ceci est précisé dans un nouvel al. 3.

Conclusion

L'art. 7 est adapté dans le sens de la prise de position.

3.7 Positions envers des contreparties centrales (art. 13)

Prises de position

Le tableau du Cm 49 Circ.-FINMA 19/1 aurait été repris de manière incomplète. Les contenus non repris devraient au moins être intégrés aux commentaires.

Appréciation

La reprise incomplète du tableau du Cm 49 sera corrigée.

Conclusion

L'art. 13 est adapté dans le sens de la prise de position.

3.8 Pondération de 50 % pour les positions interbancaires (art. 27)

Prises de position

Selon l'ABES et l'ASB, l'art. 27 reprendrait les explications des Cm 97 à 99 Circ.-FINMA 19/1. On partirait du principe que l'art. 27 al. 2 pourrait s'appliquer à son propre groupe si la banque dominante ou la *banque mère* est domiciliée à l'étranger. Il conviendrait de le mentionner expressément dans les commentaires ou de le préciser à l'art. 27 afin d'éviter toute divergence d'interprétation. Sinon, cela constituerait un net durcissement par rapport à la pratique actuelle.

Appréciation

Il est clairement précisé au Cm 101 Circ.-FINMA 19/1 que la pondération de 50 % des positions interbancaires prévue aux Cm 97 à 99 ne s'applique pas aux positions internes du groupe. L'art. 27 s'applique donc aussi aux « positions non internes au groupe ». Le contenu de la Circ.-FINMA 19/1 relative à la pondération de 50 % des positions interbancaires a été transposé dans l'ORR-FINMA sans modification ni durcissement.

La prise de position repose sur un malentendu concernant la définition du terme « banques du groupe » au Cm 101 Circ.-FINMA 19/1, qui, dans le contexte de cette réglementation, désigne toutes les entités bancaires au sein d'un groupe d'entreprises. Il n'existe pas ici de définition plus restrictive

des banques du groupe, qui ne comprendrait que les entités bancaires au sein d'un groupe d'entreprises hors du secteur financier.

Il existe toutefois une incohérence dans la Circ.-FINMA 19/1 concernant le traitement des positions interbancaires à court terme, notamment envers les banques qui ne sont pas d'importance systémique au bénéfice d'une bonne notation externe d'une part et les positions correspondantes internes du groupe d'autre part. Dans le contexte de l'art. 111a al. 1 OFR, il est judicieux de remédier à cette incohérence.

Conclusion

L'allègement pour certaines positions à court terme figurant à l'art. 27 est étendu aux positions internes du groupe dans le contexte de l'art. 111a al. 1 OFR.

3.9 Régime des petites banques : quotité de financement (art. 28)

Prises de position

Selon EXPERTsuisse, les banques relevant du régime des petites banques (art. 47a à e OFR) ne seraient actuellement pas encore tenues de déterminer la quotité de financement conformément à l'art. 72a al. 1 OFR. Ce calcul nécessite de déterminer la « valeur de nantissement initiale » du gage immobilier conformément à l'art. 72b OFR, ce qui implique notamment une évaluation selon le principe de la valeur la plus basse pendant cinq ans. La question se pose de savoir si l'adaptation de la réglementation à l'art. 28 a effectivement pour but que les banques relevant du régime des petites banques appliquent la valeur de financement initiale au sens de l'art. 72b OFR. Ou le principe de la valeur la plus basse au sens des directives de l'ASB concernant le gage immobilier (valeur la plus basse pendant une durée d'au minimum 24 mois) serait-il admissible sur la base du principe de la proportionnalité pour ces banques pour déterminer la quotité de financement ?

Appréciation

L'art. 28 prévoit un allègement en matière de répartition des risques pour les banques des catégories 4 et 5. Ce n'est que dans ce contexte particulier et uniquement en cas d'application de cet allègement que la quotité de financement conformément à l'art. 72a al. 1 OFR s'applique. Même en cas d'application de l'allègement, le nombre de positions concernées reste faible. Dans ce contexte, la FINMA estime qu'il est approprié de définir cet allègement de manière uniforme pour toutes les banques des catégories 4 et 5, en se référant à la quotité de financement prévue à l'art. 72a al. 1 OFR.

Conclusion

L'art. 28 n'est pas adapté.

3.10 Allègement relatif au financement d'immeubles d'habitation (art. 28)

Sur la base des enseignements tirés de la pratique de surveillance, la FINMA a complété les commentaires relatifs à l'art. 28 de trois aspects.

D'une part, la quotité de financement doit être calculée au niveau de chaque objet d'habitation. Un calcul au niveau du portefeuille n'est donc pas admis, c'est-à-dire qu'il n'est pas possible de calculer la quotité de financement moyenne sur plusieurs financements d'immeubles pour pouvoir pondérer à un taux de 0 % la part la partie des positions présentant une quotité de financement inférieure à 50 %. Telle était déjà la logique du Cm 103 (cf. notamment l'art. 114 let. d de la version de l'OFR en vigueur jusqu'à fin 2018, dont découle le Cm 103, désormais transféré à l'art. 28).

D'autre part, compte tenu de l'exception matérielle – qui se traduit dans les faits par l'absence de limite pour les objets immobiliers jusqu'à une quotité de financement de 50 % –, il est approprié qu'une banque prévoie au cas par cas une limite interne appropriée en cas d'application de cet allègement.

Enfin, l'immeuble d'habitation doit en principe être un objet affecté exclusivement à l'habitation.

Conclusion

Les commentaires relatifs à l'art. 28 sont précisés en ce qui concerne le calcul de la quotité de financement, des limites internes à la banque nécessaire ainsi que de la nature de l'immeuble d'habitation.

3.11 Comptabilisation de sûretés selon l'approche globale (art. 29 al. 2)

Prises de position

Selon l'ABES, l'art. 29 al. 2, doit être abrogé, faute de quoi la simplification prévue pour les banques des catégories 4 et 5 selon l'annexe 3 de l'OB perdrait son effet.

Appréciation

L'art. 29 al. 2 reprend la réglementation en vigueur selon le Cm 104 Circ.-FINMA 19/1. Cette disposition constitue un allègement permettant aux

banques des catégories 4 et 5 selon l'annexe 3 de l'OB, lorsqu'elles appliquent l'approche globale, de renoncer à la comptabilisation habituelle des sûretés dans la position de l'émetteur. Il s'agit ici de garantir qu'une banque pratique une gestion des risques appropriée en ce qui concerne les concentrations au sein des sûretés utilisées à des fins d'atténuation des risques même en ne comptabilisant pas ces sûretés. La banque doit donc par d'autres moyens limiter et surveiller de manière appropriée toute concentration des risques de crédit liés à ces sûretés, notamment en effectuant des tests de résistance. Il ne serait pas approprié d'abroger cette exigence fondamentale relative à la gestion des risques. L'art. 29 al. 2 figure déjà aujourd'hui au Cm 104 Circ.-FINMA 19/1.

Conclusion

L'art. 29 n'est pas adapté.

4 Suite de la procédure

L'ORR-FINMA entre en vigueur au 1^{er} janvier 2027. Les circulaires de la FINMA 2013/7 « Limitation des positions internes du groupe – banques » et 2019/1 « Répartition des risques – banques » sont abrogées au 31 décembre 2026.