



1^{er} juin 2012

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) Volant anticyclique

Rapport succinct sur les résultats de l'audit

1 Contexte

Une surveillance macro-prudentielle efficace suppose le recours à des instruments pertinents, qui permettent aux autorités de surveillance de faire face aux évolutions inadéquates des marchés financiers. En avril 2011, le Département fédéral des finances (DFF) a institué le groupe de travail «Stabilité financière» et l'a chargé d'examiner la structure du dispositif macro-prudentiel de la Suisse et, au besoin, de faire des propositions en vue de renforcer ce dispositif.¹ Le groupe de travail est parvenu à la conclusion qu'aucun instrument structurel supplémentaire ne s'impose. Pour ce qui est des instruments anticycliques, l'introduction d'un volant anticyclique a par contre été proposée. Le 18 novembre 2011, une audition a été ouverte sur la révision de l'ordonnance sur les fonds propres du 29 septembre 2006 (OFR; RS 952.03) proposée en vue de la mise en œuvre d'un volant anticyclique.

Le secteur bancaire est souvent confronté à de lourdes pertes lorsqu'un ralentissement conjoncturel fait suite à une période de croissance excessive du crédit. Ces pertes peuvent mettre en danger la stabilité du système financier et ont par conséquent des répercussions considérables sur l'économie réelle. Dans ce contexte, le volant anticyclique vise à accroître la capacité de résistance du secteur bancaire à cette expansion démesurée du crédit et contribue à freiner une telle expansion. En cas de repli du marché du crédit (par ex. dans le sillage d'un ralentissement conjoncturel), le volant anticyclique sera réduit ou désactivé. De cette manière, les fonds propres précédemment immobilisés deviennent disponibles pour maintenir l'octroi de crédits ou pour absorber les pertes du portefeuille de crédit. L'on évite ainsi l'effet procyclique associé aux exigences de fonds propres fixes, qui induit une diminution des actifs en phase de baisse conjoncturelle.

En principe, le volant anticyclique utilise comme base de calcul toutes les positions pondérées en Suisse dans le sens de l'OFR. Il est toutefois possible de le limiter à certaines positions de crédit (volant sectoriel) lorsqu'il existe des risques systémiques de croissance excessive du crédit dans des segments spécifiques du marché. Le niveau du volant se fonde sur l'ampleur des risques identifiés et sur la nécessité de renforcer la capacité de résistance du secteur bancaire. Le volant anticyclique ne sera activé que quand une croissance excessive du marché suisse du crédit représente un risque pour la stabilité financière. En cas de modification des critères déterminants pour l'activation du volant anticyclique, le volant sera adapté en conséquence ou désactivé.

Les déséquilibres du marché hypothécaire et immobilier peuvent très vite s'amplifier et présentent un grand risque pour la stabilité financière, rendant nécessaire une intervention rapide de la part des autorités de surveillance. C'est la raison pour laquelle la mise en œuvre du volant anticyclique en Suisse doit être prévue non pas dans le sillage de l'implémentation de la réglementation dite de Bâle III, mais dès l'année 2012. Cette mise en œuvre anticipée impliquerait d'ailleurs des exigences moindres, car le volant ne devrait pas être rempli avec la classe de capital CET1 définie selon Bâle III, mais avec les fonds propres pris en compte. Or dans la version actuelle de l'OFR, ces derniers incluent un éventail bien plus large d'instruments de capitalisation, ayant une capacité d'absorption des pertes parfois nettement plus faible. Si le volant anticyclique venait à être activé avant même l'entrée en vigueur de la réglementation dite de Bâle III, il faudrait toutefois régler les modalités du passage entre les exigences relatives à ce volant et la base de calcul applicable au titre de Bâle III.

¹ Le groupe de travail se composait de représentants du Département fédéral des finances (DFF), de la FINMA et de la Banque nationale suisse (BNS) et était dirigé par la cheffe du DFF.

2 Procédure d'audition

Le DFF a ouvert, par lettre du 18 novembre 2011, une procédure d'audition relative à la modification de l'OFR qui constitue la base légale pour la mise en œuvre d'un volant anticyclique. Ont été invités à donner leur avis: l'Association suisse des banquiers (ASB), l'Union des banques cantonales suisses (UBCS), l'Association suisse des banques de crédit et établissements de financement, l'Association de banques suisses commerciales et de gestion (VHV-BCG), l'Association des banquiers privés suisses (ABPS) et l'Association des banques étrangères en Suisse (ABES).

Quatre des participants invités (ASB, UBCS, ABPS, ABES) ont envoyé une prise de position. En outre, la Banque nationale suisse (BNS), Credit Suisse Group SA (CS), UBS SA (UBS), Raiffeisen Suisse (Raiffeisen), la Banque cantonale vaudoise (BCV), economiesuisse, la RBA Holding AG (RBA), la Fédération des entreprises romandes (FER), l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et l'Union démocratique suisse (UDC) ont aussi envoyé une prise de position bien qu'ils n'eussent pas été invités à participer à l'audition. Au total, quatorze avis ont été exprimés.

3 Principaux résultats de l'audition

Huit participants (BNS, ASB, CS, Raiffeisen, ABES, ABPS, economiesuisse, FER et RBA qui s'associe pour l'occasion à l'ASB) se déclarent favorables à l'introduction d'un volant anticyclique, tout en adressant individuellement des critiques au projet. L'UBCS ne refuse pas explicitement le principe, mais se dit plutôt défavorable pour le moment à l'introduction d'un volant anticyclique. Quatre participants (UBS, USAM, BCV et UDC) en refusent l'introduction à l'heure actuelle.

L'ASB, UBS, CS et l'UDC émettent des doutes sur la légalité et la constitutionnalité du projet, objectant que l'art. 98 Cst. ne prévoit pas une protection systémique au nom de laquelle le volant anticyclique a été conçu. Si de surcroît cette mesure visait à imposer des orientations économiques, l'art. 100, al. 3, Cst. s'appliquerait et l'introduction du volant anticyclique au sens du projet serait contraire au droit (ASB, UBS, CS, UBCS). Par ailleurs, UBS fait valoir que les conditions auxquelles toute restriction de la liberté économique doit satisfaire (art. 36 Cst.) ne sont pas remplies. En outre, l'UDC et UBS déplorent que les décisions du Conseil fédéral en matière de volant anticyclique ne soient pas sujettes à recours.

L'ASB, UBS, CS, Raiffeisen, l'UBCS et l'USAM émettent des doutes sur l'efficacité et le bon fonctionnement du volant anticyclique, d'autant plus que les faibles taux d'intérêt sont aujourd'hui à l'origine de la vigoureuse demande d'hypothèques. L'ASB, UBS, l'UBCS, Raiffeisen et l'USAM signalent que l'activation de ce volant n'amènerait pas les banques à limiter l'octroi de crédits exclusivement dans le secteur connaissant une croissance excessive du crédit. Au contraire, tout porte à croire que les banques réduiraient leurs risques – surtout si le volant est élevé et le délai bref – là où la pondération des risques est plus élevée et où les positions et les conditions de crédit sont plus flexibles que par ex. sur le marché hypothécaire, ce qui est notamment le cas dans le domaine des crédits commerciaux. Les participants à l'audition (ASB, UBCS, USAM) critiquent ici l'hypothèse de substituabilité (en vertu de laquelle une réduction des crédits octroyés par certaines banques serait compensée par d'autres banques mieux capitalisées). Ils objectent d'abord que tous les crédits ne sont pas substituables, ensuite que le marché helvétique du crédit a un caractère régional marqué. D'où l'impossibilité d'exclure des bouleversements du marché (CS). Dans ce contexte, il est signalé que l'analyse d'impact de la réglementation laisse globalement à désirer et que le projet ne dit mot de ses retombées quantitatives sur les banques tournées vers le marché intérieur

(ASB).

L'ASB, Raiffeisen, l'UBCS, economiesuisse et l'USAM notamment déplorent le manque d'expérience en matière d'instruments macro-prudentiels anticycliques, en Suisse comme à l'étranger, en particulier en ce qui concerne les effets de tels instruments sur les marchés financiers hautement développés. De même, la fiabilité des indicateurs et la mesure des risques systémiques seraient sujettes à caution selon l'ASB, UBS et Raiffeisen. Un délai (trop) court pour la mise en place du volant anticyclique aurait par ailleurs des effets pervers, de l'avis de l'ASB, d'UBS, d'economiesuisse et de l'USAM. Une réduction précipitée des actifs de toutes les banques concernées provoquerait, sur le marché du crédit, des tensions allant au-delà de l'effet visé d'atténuation de la croissance du crédit, tensions susceptibles de nuire à l'économie réelle. Outre les réticences susmentionnées, l'ASB signale qu'il reste des points non résolus dans le projet.

L'ASB, UBS, CS, Raiffeisen, l'ABES et l'USAM demandent de définir plus clairement la conception des procédures et des modes d'activation et de désactivation du volant, avec les critères retenus (compréhensibles et transparents) et leur utilisation dans ce contexte. Il s'agit de publier ces critères ainsi que les propositions, avis ou décisions en matière d'activation ou de désactivation. Dans ce domaine, des réserves sont également émises à propos par ex. des conflits d'objectifs et d'intérêt potentiels avec les tâches principales de la BNS en matière monétaire (ASB, ABES), ou encore des interventions discrétionnaires des autorités de surveillance dans la planification en matière de fonds propres faite par le conseil d'administration (UBS).

Selon UBS, CS, l'UBCS, l'UDC et l'USAM, les diverses prescriptions existantes ou prévues en matière de fonds propres n'obéissent pas à un concept global, et le présent projet n'est pas coordonné avec les autres mesures prévues, de sorte que les chevauchements ne peuvent être exclus. De l'avis de CS, la mise en œuvre du volant anticyclique en parallèle à Bâle III et aux règles du TBTF produira un effet de surenchère, aux dépens des grandes banques notamment. L'ASB signale dans ce contexte que les nouvelles exigences renforcées envers les banques aboutiront, surtout en cas de cumul indésirable, à des reports de coûts sur les preneurs de crédit. L'UBCS invite à distinguer entre les banques présentant une importance systémique et les autres. En outre, le volant anticyclique au sens de Bâle III n'aurait été prévu que pour les grandes banques d'envergure internationale, et la cohérence de la réglementation suisse en matière de fonds propres disparaîtrait en cas d'application à toutes les banques.

L'ASB, UBS, l'UBCS et l'ABES estiment que parmi les «positions pondérées en Suisse», seules celles qui sont pondérées en fonction de leur risque de *crédit* doivent être déterminantes et non la totalité des positions pondérées en Suisse, à l'instar des risques opérationnels ou des risques de marché. L'ABES ajoute que «toutes les positions de crédit pondérées» ne sauraient être visées, mais que le volant doit être limité à certaines positions de crédit et à des activités spécifiques en Suisse. Dans ce contexte, l'ASB part également de l'idée qu'avec un volant sectoriel, seules seront assimilées à des «positions pondérées en Suisse» les positions de crédit du secteur en question. UBS compte bien que le périmètre des positions de crédit concernées soit défini en fonction du domicile du bien immobilier (principe du domicile) et non du principe d'enregistrement dans les comptes.

Quant à l'introduction de Bâle III, CS déplore que le présent projet s'écarte des directives correspondantes pour les durcir. UBS relève l'absence de coordination internationale. Or il est essentiel qu'un tel instrument fasse l'objet d'une utilisation réciproque, au-delà des frontières, encore qu'il n'existe aucune prescription à ce jour sur cette réciprocité internationale. Par conséquent, le volant anticyclique ne déploierait d'effets que sur les banques suisses – contrairement à l'objet et au but de cet instrument. A propos de la réciprocité, l'ASB ajoute que, premièrement, on ignore dans quelle mesure il est prévu que la FINMA puisse augmen-

ter le volant anticyclique sur les positions étrangères au cas où elle estimerait que les exigences dans un pays hôte sont trop faibles et que, deuxièmement, on ne sait pas pourquoi une référence est faite à l'art. 34 P-OFR (l'ASB en déduit qu'outre le volant anticyclique applicable aux positions de crédit en Suisse, il est question d'exiger des fonds propres plus élevés pour les positions de crédit étrangères, en les présentant comme fonds propres supplémentaires au sens de l'art. 34 P-OFR).

CS et l'UBCS s'opposent à l'introduction d'un volant anticyclique non coordonnée avec Bâle III, soit avant 2016. L'ASB, Raiffeisen et l'ABES approuvent une mise en vigueur au 1^{er} janvier 2013 au plus tôt. UBS, l'USAM et l'UDC jugent qu'au vu des critiques émises (manque de coordination internationale et risques inhérents à une introduction anticipée), le volant anticyclique ne devrait pas être introduit (UBS), ou du moins pas à l'heure actuelle. Au contraire, la BNS se dit favorable à l'introduction d'un volant anticyclique au 1^{er} mars 2012.