



1^{er} juin 2012

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) Pondération des risques pour les objets d'habitation

Rapport sommaire sur les résultats de l'audition

1 Contexte

Le 17 août 2011, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de lui présenter une modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR; RS 952.03) qui redéfinirait la pondération des risques en cas de nantissement d'objets d'habitation, en tenant compte des paramètres suivants:

1. pondération des risques différenciée selon la capacité financière du preneur de crédit;
2. pondération des risques de 100 % si le nantissement dépasse 80 % de la valeur vénale.

Le DFF a élaboré deux variantes possibles pour appliquer la modification correspondante de l'OFR, et a ouvert une audition le 18 novembre 2011.

Capacité financière

Suivant la première variante, la pondération des risques dépend désormais aussi de la capacité financière. Les crédits qui sont hors des normes reconnues de capacité financière seront soumis à une pondération-risque plus élevée que ceux qui sont conformes à ces normes. Si la charge hypothécaire ne dépasse pas un tiers (33 %) du revenu brut durablement disponible, les engagements de crédit seraient considérés, conformément à la pratique actuelle, comme étant dans les normes reconnues de capacité financière.

Dans la seconde variante proposée, la pondération différenciée des risques dépend directement de la charge imputée au revenu du preneur de crédit. Les hypothèques pour des logements en propriété à usage propre sont affectées à une catégorie de risque supérieure et doivent être couvertes par davantage de fonds propres si la charge hypothécaire représente plus d'un tiers du revenu brut durablement disponible. La capacité financière influant sur la probabilité de défaillance de l'engagement total, son évaluation et le calcul consécutif des exigences en matière de fonds propres portent uniformément sur cet engagement, comme dans la variante 1. En revanche, contrairement à ce que celle-ci prévoit, la pondération-risque progresse par paliers pour éviter des écarts trop importants dans la couverture par des fonds propres par rapport à la valeur seuil d'un tiers. Ces principes doivent s'appliquer de manière équivalente aux objets à usage mixte.

Nantissement

La directive du Conseil fédéral implique l'introduction d'une pondération-risque de 100 % lorsque le prêt hypothécaire accordé dépasse un taux de nantissement de 80 %, indépendamment de la capacité financière. Suivant la première variante, une différenciation de la capacité financière est instaurée uniquement pour les nantissements jusqu'à deux tiers de la valeur vénale. Des pondérations-risque nettement plus élevées étant déjà appliquées actuellement aux nantissements supérieurs, on renoncera à une différenciation supplémentaire, en fonction de la capacité financière, afin de simplifier la réglementation.

La seconde variante introduit une pondération-risque différenciée en fonction de la capacité financière même pour les nantissements supérieurs à deux tiers de la valeur vénale. Eu égard à la progression constante, la pondération-risque la plus basse correspond à une faible imputation du revenu et à un taux de nantissement bas, tandis que la pondération-risque la plus élevée vaut pour une forte imputation du revenu et un taux de nantissement haut. Contrairement à la variante 1, ces pondérations-risque plus contraignantes dans leur application prennent mieux en compte le fait que l'importance d'une capacité financière adéquate croît avec le taux de nantissement.

Banques recourant à l'IRB (*internal rating-based approach*)

Les exigences décrites ci-dessus concernent avant tout les banques qui déterminent leurs fonds propres selon l'approche standard. Or le relèvement des pondérations-risque dans l'approche standard accentue la différence existant avec les pondérations-risque IRB, sensiblement plus basses. Sa mise en œuvre neutre en termes de compétitivité implique par conséquent un renforcement correspondant des pondérations-risque IRB, dans le cadre des exigences minimales en matière de fonds propres. La FINMA introduira un seuil déterminant de 80 % (*floor*) au niveau du portefeuille, en tant que mesure du 2^e pilier. Cette mesure visant les crédits à la construction s'appliquera, avec un délai transitoire, à tous les crédits des établissements recourant à l'IRB qui sont actuellement couverts par des fonds propres calculés selon l'IRB.

Situation internationale

Le relèvement de la pondération des risques découle également de l'application directe des exigences minimales de Bâle, qui prévoient une pondération préférentielle de 35 % uniquement pour les crédits répondant à des normes prudentielles strictes. D'après ces exigences, les autorités de surveillance devraient, par ailleurs, accroître la pondération des risques au cas où ces normes ne seraient pas respectées. La présente adaptation concrétise ce principe, quelle que soit la variante retenue.

2 Procédure d'audition

Le DFF a ouvert par lettre du 18 novembre 2011 une procédure d'audition relative aux deux variantes d'une modification de l'ordonnance sur les fonds propres concernant la pondération des risques pour les objets d'habitation. 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), l'Association des banques étrangères en Suisse (ABES) et le Hauseigentümerverband Schweiz (HEV Schweiz).

Plusieurs des participants invités (ASB, UBCS, ABPS, ABES et HEV Schweiz) ont envoyé une prise de position. En outre, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), la Banque nationale suisse (BNS), UBS SA (UBS), Credit Suisse SA (CS), Raiffeisen Suisse (Raiffeisen), la Banque cantonale vaudoise (BCV), la Banque WIR soc. coopérative (WIR), la Regiobank Solothurn AG (Regiobank), la Chambre suisse des experts comptables, fiduciaires et fiscaux (Chambre fiduciaire), economiesuisse, l'Association suisse des locataires (Asloca), PLR. Les Libéraux-Radicaux (PLR), l'Union démocratique du centre (UDC), la RBA-Holding AG (RBA-Holding), l'association Modernisation monétaire (MoMo), le Centre Patronal, la Chambre genevoise immobilière (CGI), la Fédération des entreprises romandes (FER), la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG), l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (uspi suisse) et Marco Müller ont aussi envoyé une prise de position bien qu'ils n'eussent pas été invités à participer à l'audition.

3 Principaux résultats de l'audition

Pondération des risques

La BNS, la Chambre fiduciaire, l'Asloca et MoMo sont dans l'ensemble favorables à une réévaluation des risques en fonction de la capacité financière et du taux de nantissement. Tous les autres participants sont critiques, voire hostiles à l'égard du projet (ASB, Raiffeisen,

UBS, CS, UBCS, WIR, Regiobank, ABES, BCV, economiesuisse, HEV Schweiz, PLR, UDC, RBA-Holding, Centre patronal, CGI, FER, CCIG, uspi suisse, Marco Müller). De nombreux participants se rallient expressément à l'opinion de l'ASB (par ex. UBS, BCV, economiesuisse).

En cas d'adoption du projet, plusieurs participants auraient tendance à préférer la variante 1 (WIR, Regiobank, Chambre fiduciaire, FER), quelques-uns seulement optant pour la variante 2 (Asloca, HEV Schweiz). Les autres participants ne se sont pas décidés pour une variante de mise en œuvre. La BNS se félicite de la modification projetée de l'OFR, en expliquant qu'une progression affinée de la pondération-risque basée sur le taux de nantissement et sur la capacité financière se traduira par une couverture en fonds propres plus proportionnelle aux risques, atténuant le cas échéant les effets pervers de l'OFR actuelle. L'ASB, UBS, CS, l'UBCS et Raiffeisen, Regiobank, economiesuisse, le PLR et RBA-Holding jugent le projet inadéquat pour juguler les risques accrus de surchauffe du marché hypothécaire. En particulier, il n'aurait guère d'influence sur la demande induite par le taux d'intérêt actuel (ASB, UBS, UBCS, economiesuisse et PLR). Le projet risque également, selon la Regiobank et la BCV, d'inciter les banques à calculer le financement sur la base d'une valeur vénale surfaite pour contourner les prescriptions sur les fonds propres. L'ASB, UBS, HEV Schweiz, l'UDC et la CGI estiment qu'une couverture plus élevée en fonds propres alourdirait le service des intérêts et que les coûts correspondants seraient répercutés sur les clients, aux dépens notamment des groupes de clients exposés (par ex. jeunes acheteurs d'une maison ou retraités), des ménages de la classe moyenne et des régions structurellement faibles. Selon ces derniers participants, ainsi que l'UBCS et la BCV, les crédits commerciaux et industriels risquent bien d'être les premiers à faire les frais d'une telle mesure, vu que les banques commenceraient probablement par limiter ou ne pas renouveler les crédits à pondération-risque plus élevée – notamment les crédits dépourvus de couverture hypothécaire, qui offrent une plus grande souplesse d'adaptation à plus court terme. Quant au marché du crédit, l'ASB, UBS, CS et economiesuisse estiment que les mesures préconisées engendreraient des distorsions entre les banques actives sur le marché hypothécaire (voire un déplacement au profit des assurances) et non la réduction de volume escomptée. La modification de l'OFR est en outre ressentie comme une ingérence dans un marché hypothécaire qui fonctionne bien (UDC), comme une ingérence dans la marche des affaires des établissements ou dans les relations entre les clients et la banque (FER, CGI, CCIG), ou encore comme une restriction de la concurrence (economicsuisse, HEV Schweiz, RBA-Holding). L'ASB, l'UBCS et RBA-Holding jugent en outre choquant et néfaste à la concurrence que d'autres bailleurs de prêts hypothécaires (par ex. caisses de pensions ou assurances) ne soient pas touchés par le projet. Selon l'ASB, UBS, l'UBCS, Raiffeisen, l'ABES, economiesuisse, RBA-Holding et uspi suisse, un grand nombre de questions ou problèmes d'exécution ne seraient toujours pas résolus. A leurs yeux, les conséquences du projet (notamment ses effets indésirables) n'ont pas été tirées au clair. La Chambre fiduciaire signale en particulier la nécessité de définir différentes notions. Raiffeisen et UBS reprochent à la mesure d'avoir un caractère permanent alors qu'elle pourrait bien ne commencer à déployer ses effets qu'au moment où la tendance à l'acquisition de logements en propriété aura tendance à s'inverser; d'où un effet procyclique d'amplification de tendance. L'ASB, Raiffeisen, l'UBCS, l'ABES et WIR voient dans la pondération différenciée des risques en fonction de la capacité financière et du taux de nantissement un nouveau «Swiss Finish», et donc une contradiction avec la mise en œuvre directe de Bâle III (Bâle pur). Selon l'ASB, Raiffeisen, l'UBCS, la CGI, la CCIG et uspi suisse, le projet renforce les contradictions de l'activité étatique, qui encourage la propriété du logement tout en réglementant toujours plus le marché hypothécaire. L'ASB, Raiffeisen, UBS, l'UBCS, la Chambre fiduciaire, economiesuisse et RBA-Holding signalent que le principe de la capacité financière ne doit s'appliquer qu'aux logements occupés par leur propriétaire (dans le cas des biens de rapport, le résultat dégagé par l'objet et non le revenu brut étant le paramètre déterminant) et encore uniquement aux particuliers (à l'exclusion des clients commerciaux). Aussi la Chambre fiduciaire préconise-t-elle de traiter séparément les biens de rapport dans l'OFR. L'ASB et economiesuisse ajoutent que les méthodes et procédures

dont se servent les banques pour évaluer la solvabilité des emprunteurs ne seraient plus applicables le cas échéant et qu'à moyen terme, elles ne seraient pas en mesure d'opérer les changements demandés de façon satisfaisante. Les directives de l'ASB concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier seraient suffisantes en combinaison avec les instruments de la FINMA (ASB et UBCS). Par contre, le projet impliquerait – selon l'ASB, Raiffeisen, UBS, l'UBCS, RBA-Holding et uspi suisse – un surcroît de travail et de coûts injustifié pour les banques (par ex. pour l'actualisation des données et le suivi des hypothèques existantes, ou pour la procédure différenciée de calcul des fonds propres requis), ainsi que des difficultés de mise en œuvre. Quant aux autres projets de réglementation des fonds propres (Bâle III, «Too big to fail» et volant anticyclique), l'ASB, l'UBCS, l'ABES, la BCV et le PLR leur reprochent de ne pas obéir à un concept global et de ne pas être coordonnés entre eux. Economiesuisse plaide pour la mise en œuvre en priorité du projet Bâle III, du volant anticyclique et de la réglementation TBTF. L'introduction de telles mesures rendrait le présent projet obsolète aux yeux de HEV Schweiz. Enfin, les délais de mise en œuvre sont généralement jugés trop courts (UBCS, ABES, RBA, WIR et autres).

IRB

La BNS approuve l'introduction d'un seuil de 80 % (*floor*) pour les établissements recourant à l'IRB. La FINMA souscrit également à l'objectif de résorber l'écart entre les pondérations-risque fixes de l'approche standard et celles variables de l'IRB et, au passage, de dissiper les doutes soulevés par la couverture en fonds propres particulièrement basse des banques recourant à l'IRB, notamment dans le domaine des crédits à la construction. Tous les autres participants s'étant exprimés à ce sujet (ASB, UBS, CS, BCV, UDC) rejettent ce volet du projet, même si l'UBCS serait favorable à une limitation des différences entre les régimes en place en matière de fonds propres. L'ASB affirme que les modèles s'inspirant de l'IRB prendraient déjà en compte de manière différenciée la capacité financière et le taux de financement. Une convergence plus poussée avec l'approche standard créerait des distorsions et empêcherait une mise en œuvre du projet neutre sur le plan de la concurrence. Par ailleurs, l'ASB, UBS, CS et la BCV estiment qu'un tel rattachement rigide prévoyant l'introduction d'un seuil serait contraire au principe des modèles s'inspirant de l'IRB, qui veut que les exigences en matière de fonds propres augmentent proportionnellement au risque d'impayé. En outre, l'IRB préconisée ici serait inconciliable selon l'ASB avec une mise en œuvre directe de Bâle III. L'ASB, UBS, CS, la BCV et l'UDC rappellent que les exigences en matière de fonds propres des banques recourant à l'IRB découlent d'investissements réalisés pendant plusieurs années suivant certains modèles de risque, et que ces modèles sont régulièrement validés, soumis à l'approbation de la FINMA et de l'organe de révision, et également utilisés sous Bâle III. Les doutes en la matière devraient être dissipés dans le cadre du dialogue entre la FINMA et les banques; la FINMA peut en effet exiger une adaptation des paramètres utilisés. Selon UBS, ce seuil déterminant (*floor*) aurait des effets pervers sur la gestion de portefeuille, en fixant le coût du capital à un niveau artificiellement élevé par rapport à des opérations bien plus risquées. La BCV considère elle aussi que si les banques recourant à l'IRB en revenaient à une pondération-risque basée sur l'approche standard, elles seraient incitées à prendre davantage de risques dans leur portefeuille hypothécaire. L'UBCS mentionne elle aussi de possibles effets pervers sur l'octroi de crédits, en signalant que les banques ayant aujourd'hui une approche conservatrice du revenu disponible et de la valeur des immeubles pourraient opter pour une interprétation globalement plus généreuse, en réponse à l'optimisation des fonds propres visée par le législateur. Selon CS, un seuil de 80 % augmenterait démesurément la pondération du risque calculé suivant l'IRB des crédits à la construction. D'où pour les banques TBTF, dans le domaine des crédits commerciaux, des exigences bien plus sévères en matière de capitaux. UBS, CS et l'UDC signalent que les banques recourant à l'IRB subiraient des coûts d'adaptation élevés, puisqu'il leur faudrait procéder en raison du nouveau seuil déterminant à des calculs parallèles basés sur l'approche standard.

Aperçu des alternatives proposées à la modification de la pondération-risque

De l'avis d'UBS, la mise en place d'exigences plus sévères en matière de fonds propres pour les preneurs d'hypothèques, des calculs plus stricts de la capacité financière et une limitation du nantissement permettraient de combattre les excès du marché hypothécaire de manière efficace et peu coûteuse, et sans distorsion de la concurrence. CS propose comme solution un renforcement de l'autoréglementation (hausse des fonds propres du preneur de crédit, harmonisation des principes d'évaluation de la capacité financière) et l'introduction d'un volant anticyclique. En lieu et place d'un relèvement de la pondération-risque, il faudrait appliquer de façon systématique les principes concernant la capacité financière et le nantissement. L'UBCS préconise d'examiner des mesures agissant non pas sur l'offre mais sur la demande, conçues afin que pendant un certain temps, seules les personnes disposant de fonds propres élevés puissent acquérir leur propre logement (par ex. suppression de la possibilité d'utiliser son avoir du 2^e pilier). De l'avis de Regiobank, il serait préférable de fixer des règles contraignantes pour la fixation de la valeur vénale afin d'endiguer le risque de hausse des prix immobiliers. Enfin la BCV préconise, à la place du présent projet, une certaine limitation de l'encouragement à la propriété du logement au moyen du 2^e pilier.