



Février 2012

Groupe de travail «Stabilité financière»

Rapport

sur la surveillance macroprudentielle en Suisse

Table des matières

Résumé	3
1 Contexte	4
2 Surveillance macroprudentielle.....	4
2.1 Définition	4
2.2 Différenciation par rapport aux autres domaines de compétence	6
3 Organisation actuelle en Suisse.....	8
3.1 Objectif et compétence institutionnelle	8
3.2 Monitoring du système financier.....	8
3.3 Instruments de surveillance existants.....	10
4 Mesures proposées	12
4.1 Accès de la BNS à l'information	13
4.2 Introduction d'un volant anticyclique.....	14
4.3 Exigences renforcées pour la couverture des crédits hypothécaires	15

Résumé

La récente crise financière a montré qu'une surveillance orientée sur la solvabilité et la stabilité de certains acteurs du marché financier et une politique monétaire axée sur la stabilité des prix ne pouvaient pas garantir la stabilité du système financier. Partant de ce constat, il est nécessaire d'examiner la surveillance macroprudentielle, c'est-à-dire celle du système financier suisse dans son ensemble, afin d'éliminer les éventuels points faibles et de mieux protéger l'économie contre les risques d'une crise financière. Le Département fédéral des finances (DFF) a donc mis en place le groupe de travail «Stabilité financière» en avril 2011 et l'a chargé d'élaborer des propositions en vue de corriger les éventuelles lacunes de la surveillance macroprudentielle.

Cette surveillance vise à maintenir ou à rétablir la stabilité du système financier. Pour ce faire, il faut renforcer la capacité de résistance de ce dernier face aux conséquences d'une crise économique et atténuer la formation de risques systémiques. La réalisation de ces objectifs implique que les informations pertinentes soient disponibles rapidement.

Les particularités nationales dans l'organisation de la surveillance financière et dans la structure des marchés financiers correspondants entravent sur le plan international l'attribution uniforme d'un mandat de surveillance macroprudentielle à des institutions précises. Les banques centrales respectives et les autorités chargées de la surveillance prudentielle des différents établissements assument un rôle important dans la surveillance macroprudentielle, car leurs compétences premières (politique monétaire et surveillance des établissements) y sont étroitement liées.

Les instruments macroprudentiels comprennent, d'une part, des outils anticycliques limitant la formation ou la disparition brutale de risques systémiques au fil du temps et, d'autre part, des instruments structurels qui, par exemple, restreignent les concentrations de risques dans le secteur financier et augmentent la capacité de résistance des acteurs du marché financier.

Sur la base de son analyse, le groupe de travail propose à l'unanimité les adaptations suivantes afin de consolider la surveillance macroprudentielle en Suisse:

- un volant anticyclique complétant les instruments macroprudentiels disponibles; et
- le renforcement de la couverture en fonds propres dans le domaine hypothécaire.

Par ailleurs, une majorité au sein du groupe de travail recommande de:

- créer un droit d'accès direct de la Banque nationale suisse (BNS) aux informations des acteurs du marché financier, qui va au-delà de la fourniture actuelle de données statistiques.

En revanche, le groupe de travail estime que les mandats en vigueur de la BNS et de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) dans le domaine de la surveillance macroprudentielle sont formulés de manière suffisamment précise.

1 Contexte

La récente crise financière a montré qu'une surveillance orientée sur la solvabilité et la stabilité de certains acteurs du marché financier et une politique monétaire axée sur la stabilité des prix ne pouvaient pas, à elles seules, garantir la stabilité du système financier. La formation de risques systémiques a été sous-estimée et les instruments prudentiels existants se sont révélés insuffisants. Partant de ce constat, il est nécessaire d'examiner la surveillance macroprudentielle, c'est-à-dire celle du système financier suisse dans son ensemble, afin d'éliminer les éventuels points faibles et de mieux protéger l'économie contre les risques d'une crise financière.

L'organisation de la surveillance macroprudentielle fait actuellement l'objet de discussions au niveau international. Suite à l'appel des chefs d'Etat du G20, le Fonds monétaire international (FMI), le Conseil de stabilité financière (CSF) et la Banque des règlements internationaux (BRI) ont lancé un vaste programme de travail et publié, en octobre 2011, un rapport qui donne une vue d'ensemble de l'organisation de la surveillance macroprudentielle dans différents pays et fournit des recommandations générales.¹

Au niveau national, les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont préconisé dans leur rapport du 30 mai 2010 sur les enseignements de la crise financière d'examiner des changements législatifs afin de fixer à la FINMA et à la BNS des objectifs précis dans la surveillance du secteur financier et de leur transférer les compétences correspondantes.²

Le Département fédéral des finances (DFF) a confié en avril 2011 un mandat correspondant au groupe de travail «Stabilité financière».³ Celui-ci a examiné l'organisation actuelle de la surveillance macroprudentielle en Suisse et élaboré des propositions concrètes pour son renforcement.

Dans le présent rapport, le groupe de travail expose les résultats de son analyse et les recommandations qui en découlent. Le chapitre 2 donne tout d'abord une définition de la surveillance macroprudentielle et délimite clairement ce domaine de compétence. L'organisation actuelle de la surveillance macroprudentielle en Suisse est ensuite examinée au chapitre 3. Il ressort de cette analyse que l'accès à l'information doit être renforcé et que les instruments macroprudentiels doivent être complétés (chapitre 4).

2 Surveillance macroprudentielle

2.1 Définition

Il est tout d'abord nécessaire de préciser l'expression «surveillance macroprudentielle» afin de délimiter clairement les questions qui s'y rattachent. La surveillance macroprudentielle se caractérise par (1) son objectif, (2) la compétence institutionnelle, (3) l'étendue de son analyse et (4) les instruments prudentiels disponibles.

¹ Cf. http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111027b.pdf

² Cf. recommandation 2 du rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales «Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis»: <http://www.parlament.ch/f/mm/2010/pages/mm-gpk-2010-05-31.aspx>

³ Le groupe de travail était composé des représentants suivants du DFF, de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et de la Banque nationale suisse (BNS): Eveline Widmer-Schlumpf, cheffe du DFF (présidence); Alexander Karrer, secrétaire d'Etat suppléant au Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SIF); Thomas Jordan, vice-président de la Direction générale de la BNS; Patrick Raaflaub, directeur de la FINMA; Daniel Roth, responsable du service juridique du DFF.

(1) Objectif

La surveillance macroprudentielle vise à maintenir ou à rétablir la stabilité du système financier.⁴ Pour ce faire, il faut renforcer la capacité de résistance de ce dernier face aux conséquences d'une crise économique et doter les autorités de surveillance d'instruments macroprudentiels permettant d'empêcher la formation de risques systémiques.⁵ Ces derniers englobent tous les risques qui menacent la stabilité du système financier dans son ensemble et peuvent avoir un impact considérable sur l'économie réelle.

(2) Compétence institutionnelle

Les particularités nationales dans l'organisation de la surveillance financière et dans la structure des marchés financiers correspondants entravent sur le plan international l'attribution uniforme d'un mandat de surveillance macroprudentielle à des institutions précises. Les banques centrales respectives et les autorités chargées de la surveillance prudentielle des différents établissements jouent un rôle important dans la surveillance macroprudentielle. Ainsi, la banque centrale assume déjà une fonction importante dans la politique monétaire et, la plupart du temps, dans le trafic des paiements également; son expertise peut dès lors se révéler utile pour analyser les risques systémiques. De plus, une surveillance macroprudentielle lacunaire présente un risque pour la stabilité des prix (l'objectif principal d'une banque centrale, en général) et accroît la probabilité d'une crise au cours de laquelle la banque centrale devra, le cas échéant, mettre des liquidités à disposition. Celle-ci a donc un intérêt direct à ce que la surveillance macroprudentielle soit efficace.

Le chevauchement important des surveillances microprudentielle et macroprudentielle et des instruments utilisés dans ces deux domaines justifient la participation de l'autorité chargée de la surveillance prudentielle des différents établissements. L'évaluation des risques au niveau du système financier repose sur l'analyse des risques inhérents aux établissements, qui incombe à cette autorité. Par ailleurs, une surveillance des établissements ne saurait être efficace si elle ne considère pas les risques systémiques. La collaboration étroite de l'autorité de surveillance microprudentielle garantit, pour la surveillance macroprudentielle, un accès direct aux données et informations recueillies, ainsi que la prise en compte des renseignements nécessaires lors de la collecte des données.

Une loi comprenant un mandat macroprudentiel clair peut aider à définir la compétence institutionnelle. Toutefois, des mesures issues de différents domaines de compétence (par ex. politiques monétaire, financière et budgétaire) contribuent à maintenir la stabilité financière. Il faut donc encourager un dialogue intense entre toutes les autorités concernées, afin que l'impact des mesures extérieures au mandat macroprudentiel sur la stabilité financière puisse également être évalué.

(3) Etendue de l'analyse

L'étendue de l'analyse est décisive pour l'organisation effective de la surveillance macroprudentielle. Il faut s'assurer que les informations pertinentes soient disponibles rapidement afin de pouvoir évaluer précisément les risques systémiques. A cet égard, il convient de définir les risques ou sources de risques considérés comme systémiques, les données et informations à collecter pour identifier ces risques et les bases analytiques utilisées pour cette identification.

⁴ Cf. G. Galati et R. Moessner (2011), «Macroprudential policy – a literature review», BRI, Working Papers n° 337.

⁵ Banque des règlements internationaux (2010), «Macroprudential instruments and frameworks: a stocktaking of issues and experiences», CGFS Papers n° 38.

Les risques systémiques peuvent être classés selon deux dimensions:⁶

- La dimension temporelle reflète la formation de risques systémiques au fil du temps. Ceux-ci et leur suppression soudaine lors d'une crise conduisent à un effet procyclique non souhaité du système financier.
- La seconde dimension s'attache, quant à elle, à la concentration des risques dans le système financier à un moment donné. Il s'agit, d'une part, des risques découlant d'un comportement similaire ou des positions de risques de plusieurs acteurs du marché financier (par ex. vis-à-vis d'un secteur ou d'une monnaie spécifique) et, d'autre part, des risques relevant des établissements financiers d'importance systémique (*systemically important financial institutions*; SIFI).

Définir les risques systémiques permet également de déterminer les établissements éventuels supportant les risques et, par conséquent, les acteurs du marché à surveiller. Une interprétation restrictive axée sur les banques et les fournisseurs d'infrastructures pour le marché financier délimite clairement les acteurs à surveiller et facilite la formulation des exigences pour la mise à disposition des données. En revanche, une interprétation plus large englobant tous les établissements financiers et le système bancaire parallèle conduira à une évaluation plus complète des risques systémiques, celle-ci s'accompagnant cependant d'exigences supplémentaires pour l'obtention des données et l'appréciation des risques.

(4) Instruments prudentiels

Par instruments macroprudentiels, on entend tous les outils de surveillance qui influent spécifiquement sur le maintien ou le rétablissement de la stabilité du système financier. Ils tiennent compte du secteur financier dans son ensemble et ne se réfèrent à des établissements précis que si ceux-ci sont d'importance systémique.

Plusieurs instruments anticycliques et structurels sont également nécessaires selon l'ampleur d'un risque systémique. Les instruments anticycliques contribuent à limiter la formation ou la suppression soudaine de risques systémiques dans le temps (atténuation du comportement procyclique), tandis que les instruments structurels visent à restreindre la concentration des risques dans le secteur financier afin d'accroître la capacité de résistance des différents acteurs.

2.2 Différenciation par rapport aux autres domaines de compétence

Il n'est pas toujours possible de différencier strictement les instruments macroprudentiels de ceux des autres domaines de compétence, à savoir des instruments dédiés à la surveillance prudentielle de chaque établissement. En effet, des instruments microprudentiels tels que le relèvement des exigences en matière de fonds propres pour une banque précise d'importance systémique ou le renforcement de la pondération des risques pour l'ensemble des banques détenant des positions correspondantes peuvent également contribuer à réduire les risques systémiques du secteur financier. Par ailleurs, les instruments macroprudentiels ont eux aussi des effets sur d'autres domaines de compétence, par exemple en raréfiant l'offre de crédit, ce qui a des répercussions sur la politique monétaire. De plus, leur impact dépend des paramètres économiques en vigueur (tels que la structure des taux d'intérêt ou le taux d'endettement du secteur privé). Il est donc plus simple de classer un instrument d'après son objectif premier. Dans le présent rapport, chaque instrument est considéré comme macroprudentiel s'il contribue pour une large part à la stabilité financière.

⁶ Cf. Conseil de stabilité financière, Fonds monétaire international et Banque des règlements internationaux (2011), «Macroprudential policy tools and frameworks – Update to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors».

(1) Politique monétaire

La politique monétaire et la stabilité financière poursuivent des objectifs différents. La première vise la stabilité des prix dans une économie de marché, tandis que la seconde entend réduire les risques systémiques dans le secteur financier. Ces deux objectifs ne sont pas toujours conciliables, comme en témoigne la situation actuelle avec, d'une part, de grandes incertitudes sur le plan économique et, d'autre part, les signes d'une prise de risque accrue sur les marchés immobilier et hypothécaire suisses. La stabilité financière requiert donc sa propre politique et des instruments spécifiques.

La politique monétaire et la stabilité financière présentent cependant des interactions claires: la politique monétaire influe sur les prix des actifs et sur l'accès au crédit dans une économie de marché, deux variables importantes pour la stabilité financière. Cette dernière a dès lors un impact sur ces deux variables et, par la même occasion, sur le canal de distribution de la politique monétaire. Ces interactions se reflètent particulièrement dans les instruments macroprudentiels anticycliques, c'est-à-dire ceux qui doivent contrecarrer la formation de déséquilibres sur les marchés du crédit et des actifs. En l'espèce, un effet temporel variable sur l'accès au crédit est explicitement souhaité.

Tant la stabilité financière que la politique monétaire nécessitent une perspective globale. Dans ces deux domaines, les décisions reposent sur une analyse des développements au niveau de la macroéconomie et du système financier, ainsi que des interactions entre eux-ci. Les objectifs différents soulignent toutefois que la stabilité financière ne peut pas se substituer à la politique monétaire. Elle la complète en poursuivant un autre objectif. La politique monétaire et la stabilité financière influent sur les mêmes variables, qui doivent suivre des directions opposées dans certains cas.

(2) Endettement privé – incitations fiscales dans l'immobilier

En matière de propriété du logement, la réglementation fiscale en vigueur prévoit d'imposer toute la valeur locative en tant que revenu fictif. Dans le même temps, les frais d'entretien conservant la valeur du bien immobilier, certains frais d'exploitation, les mesures énergétiques augmentant la valeur du bien et les intérêts hypothécaires sont déductibles. L'Etat encourage l'endettement des ménages à travers cette déduction des intérêts hypothécaires. De plus, le financement et l'amortissement des hypothèques sur des biens d'habitation se font en général, pour des raisons d'optimisation fiscale, uniquement à hauteur du montant demandé par le créancier hypothécaire et par le biais d'un versement anticipé ou d'un nantissement des avoirs de prévoyance des piliers 2 ou 3a (amortissement indirect compris).

Un taux d'endettement élevé expose fortement les ménages à certains risques, comme celui d'une hausse marquée des taux d'intérêt. La baisse de la valeur vénale en cas d'accroissement des taux pourrait déstabiliser le marché immobilier si la capacité de nombreux ménages à supporter les dettes était dépassée. Il faut donc éviter toute incitation de politique financière qui encouragerait un endettement excessif des ménages. Il est également essentiel que les acteurs du marché financier appliquent une politique d'octroi de crédits prudente et minutieuse. Outre une pondération accrue des risques des banques, qui tient aussi compte de la capacité à supporter les charges, les efforts visant à éviter toute incitation à l'endettement doivent être soutenus. On pourrait, par exemple, renoncer à la déduction fiscale des intérêts hypothécaires et compenser la charge fiscale supplémentaire des ménages en n'imposant plus la valeur locative.

3 Organisation actuelle en Suisse

3.1 Objectif et compétence institutionnelle

La législation suisse ne contient pas de mandat spécifique mentionnant explicitement le terme de surveillance macroprudentielle et définissant ses objectifs. Néanmoins, tant la BNS que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) sont chargées de tâches de nature macroprudentielle.

Selon l'art. 5, al. 2, let. e de la loi sur la Banque nationale⁷ (LBN), la BNS a notamment pour tâche de contribuer à la stabilité du système financier. Elle fournit sa contribution à travers la politique monétaire. La protection de la stabilité financière est également évoquée à l'art. 19, al. 1, LBN, lequel confie à la BNS le mandat de surveiller les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres.

L'activité de la FINMA est fondée, quant à elle, sur l'art. 5 de la loi sur la surveillance des marchés financiers⁸ (LFINMA), lequel précise que la surveillance des marchés financiers a pour but d'assurer le bon fonctionnement des marchés financiers. Ainsi, le mandat de la FINMA ne porte pas uniquement sur la solvabilité et la stabilité des établissements assujettis à surveillance pris isolément; il a aussi une dimension transversale.

Par ailleurs, la FINMA et la BNS ont signé un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding*)⁹ afin de délimiter les tâches et de réglementer la collaboration dans le domaine de la stabilité financière. Ce texte est complété par un protocole d'accord entre le DFF, la FINMA et la BNS¹⁰, qui vise notamment à renforcer la collaboration en cas de crise menaçant la stabilité financière.

Le groupe de travail estime que les mandats légaux actuels se rapportant à la surveillance macroprudentielle sont définis de façon suffisamment précise pour permettre une surveillance efficace en Suisse. Par conséquent, aucune modification n'est requise dans ce domaine.

3.2 Monitoring du système financier

L'évaluation des risques systémiques se fonde sur l'observation et l'analyse des évolutions au sein du système financier (monitoring). L'accès rapide à des informations complètes est déterminant dans ce cadre. C'est pourquoi l'art. 29, al. 1, LFINMA donne à la FINMA l'accès à tout renseignement ou document nécessaire à l'accomplissement de ses tâches. De plus, les assujettis à la surveillance de la FINMA sont tenus de la renseigner sans délai sur tout fait important susceptible de l'intéresser (art. 29, al. 2, LFINMA).

La BNS jouit d'un accès à l'information analogue dans le domaine des systèmes de paiement et des systèmes de règlement des opérations sur titres (art. 20, al. 1, LBN). Mais concernant les autres acteurs du marché financier, les droits d'accès à l'information de la BNS se limitent à la collecte de données statistiques selon les art. 14 à 16 LNB.¹¹ L'accès à d'autres renseignements et documents de nature non statistique (évaluation qualitative des

⁷ Loi du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse.

⁸ Loi du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers.

⁹ Memorandum of Understanding dans le domaine de la stabilité financière entre l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers et la Banque Nationale Suisse, 23 février 2010.

¹⁰ Memorandum of Understanding dans le domaine de la stabilité financière et de l'échange d'informations relatif à la réglementation des marchés financiers entre le Département fédéral des finances (DFF), l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et la Banque nationale suisse (BNS), janvier 2011.

¹¹ Les collectes de ce genre peuvent également être limitées dans le temps. C'est le cas, actuellement, en rapport avec l'octroi de prêts hypothécaires.

risques d'un acteur du marché financier par ex.) n'est possible que dans le cadre de l'échange de renseignements avec la FINMA prévu à l'art. 23^{bis}, al. 3 de la loi sur les banques¹² ou moyennant l'assentiment de l'acteur concerné.

Aujourd'hui déjà, la BNS a des entretiens avec les grandes banques et procède à des examens propres les concernant. Mais, en règle générale, elle ne peut se prévaloir d'un droit d'accès direct à des informations de nature non statistique à l'encontre des acteurs du marché financier. Vu l'importance de ces informations pour la surveillance macro-prudentielle, des situations insatisfaisantes peuvent en résulter. Certes, la FINMA remet à la BNS, au cas par cas, des évaluations qualitatives des risques des acteurs du marché financier dans la mesure où la BNS en a besoin pour remplir son mandat macroprudentiel. Mais il peut arriver que la FINMA ne dispose pas des renseignements et données nécessaires, ou seulement en partie. Dès lors, la majorité du groupe de travail propose d'accorder à la BNS un accès propre à l'information dans ce genre de cas (cf. chapitre 4.1).

Les données collectées auprès du secteur financier font l'objet d'une analyse détaillée. A titre supplémentaire, la FINMA soumet les deux grandes banques à des analyses de sensibilité et à des tests de résistance (*stress tests*), avec le concours de la BNS. L'analyse de sensibilité s'intéresse à l'impact d'une variation de différents facteurs de risque (par ex. la structure des taux d'intérêt, le cours des actions, les taux de change) sur les portefeuilles bancaires. L'analyse est faite séparément pour chaque portefeuille, ce qui permet d'observer en détail la dépendance de certains secteurs d'activité. De plus, des enseignements peuvent être tirés quant à la contribution de chacune des activités au risque total auquel la banque est exposée. Les tests de résistance (analyse des pertes potentielles) permettent, quant à eux, de calculer la perte potentielle d'une banque en cas d'environnement extrêmement défavorable. Plusieurs facteurs de risque sont modifiés simultanément. Ils sont définis à partir d'un scénario macroéconomique de crise cohérent (par ex. récession, stagflation) qui permet d'agréger les pertes générées par les différents portefeuilles.

Les grandes banques sont soumises à cette surveillance accrue du fait de leur importance systémique pour les marchés financiers. Les SIFI sont perçus comme des sources potentielles de risques systémiques au niveau international également. C'est pourquoi le CSF a émis, en novembre 2011, des recommandations prévoyant pour les SIFI des exigences accrues en matière de fonds propres et une surveillance renforcée ainsi que des prescriptions concernant les bases légales de l'assainissement et de la liquidation de ces établissements. En Suisse, un pas important a été franchi vers le renforcement de la réglementation des banques d'importance systémique avec l'adoption de modifications de la loi sur les banques par les Chambres fédérales le 30 septembre 2011 (projet «too big to fail»). Toutefois, l'expérience montre qu'un travail important est nécessaire pour coordonner les activités complémentaires de la FINMA et de la BNS dans le domaine de la stabilité financière.

La FINMA projette d'étendre les tests de résistance aux banques de taille moyenne. Cela permettrait de détecter plus rapidement les risques éventuels liés à des comportements mimétiques, même si, prises isolément, ces banques sont probablement trop petites pour être à l'origine de risques systémiques. Cette mesure permettra d'affiner l'appréciation des risques systémiques dans le secteur financier.

Par leur volume de placement considérable, les assurances sont étroitement interconnectées avec le reste du secteur financier, ce qui les expose, elles aussi, à des risques de contagion. C'est pourquoi le Test suisse de solvabilité pour les assurances prend en compte des aspects systémiques. La FINMA contribue aussi à repérer les risques systémiques dans

¹² Loi du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne.

le domaine de l'assurance en collectant trimestriellement des données transversales pour certains domaines à risque (par ex. positions à risque vis-à-vis d'Etats périphériques de la zone euro).

3.3 Instruments de surveillance existants

Les principaux instruments de type macroprudentiel à la disposition des autorités suisses sont présentés ci-après. Ce sont, pour les instruments anticycliques, la politique de communication (1) et le volant de fonds propres nouvellement créé dans le secteur bancaire (2). En ce qui concerne les instruments structurels, ce sont, outre le renforcement des banques d'importance systémique par des exigences supplémentaires en matière de liquidités et de fonds propres ainsi que des directives d'ordre organisationnel (3), les prescriptions en matière de répartition des risques (4) et de pondération des risques (5). Enfin, il faut mentionner les adaptations structurelles apportées aux systèmes de compensation et de règlement (6) afin de stabiliser le système financier.

(1) Politique de communication

Une politique de communication ciblée peut influencer sur le comportement des acteurs du marché au moyen de rapports sur la stabilité des marchés, de conférences de presse, de discours, etc. Cet instrument s'est cependant avéré peu efficace par le passé pour freiner les comportements procycliques des acteurs du marché. La BNS tout comme la FINMA ont par exemple récemment pointé du doigt l'accumulation de risques dans le secteur hypothécaire et immobilier en Suisse sans pour autant obtenir de correction significative sur le marché.

(2) Volant de fonds propres dans le secteur bancaire

Afin de tenir compte des risques qui ne sont pas pris en considération dans les exigences minimales («pilier 1»), l'ordonnance sur les fonds propres¹³ (OFR) prévoit que les banques doivent disposer de fonds propres additionnels («pilier 2»). Depuis le 1^{er} juillet 2011, un régime différencié est appliqué aux institutions financières afin que les exigences supplémentaires en matière de fonds propres tiennent compte de la taille et de la complexité de l'établissement ainsi que de ses activités.¹⁴

Les bénéfices accumulés durant les années de bonne conjoncture doivent permettre à la banque de couvrir les pertes encourues durant les périodes de récession sans porter atteinte à la poursuite normale des activités de l'établissement. En donnant aux banques la possibilité de fournir le marché en crédits suffisants, même durant les périodes conjoncturellement défavorables, les fonds propres additionnels exercent une action anticyclique et stabilisatrice et contribuent à éviter que la situation économique se dégrade.

La révision de l'OFR, qui vise à mettre en œuvre l'accord de Bâle III à compter du 1^{er} janvier 2013, prévoit de diviser le pilier 2 en deux éléments, le volant de fonds propres et les fonds propres supplémentaires. Cette réforme prévoit d'introduire pour les banques d'importance systémique un volant de fonds propres de 8,5 % des positions pondérées en fonction des risques¹⁵ (art. 123f, al. 1, P-OFR¹⁶). Les autres banques doivent, aux termes de l'art. 33a,

¹³ Ordonnance du 29 septembre 2006 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des négociants en valeurs mobilières.

¹⁴ Cf. Circ.-FINMA 2011/2 «Volant de fonds propres et planification des fonds propres dans le secteur bancaire», version du 30 mars 2011. Ce régime de fonds propres ne s'applique pas aux grandes banques, qui sont soumises à un régime particulier.

¹⁵ Les positions pondérées comprennent les positions du bilan et les positions hors bilan des établissements soumis à des normes de pondération en fonction des risques.

¹⁶ Cf. projet de modification de l'OFR du 5 décembre 2011 soumis à audition

al. 1, P-OFR¹⁷, disposer d'un volant de fonds propres de 2,5 % des positions pondérées. Les fonds propres supplémentaires sont fixés par la FINMA, comme pour le régime précité.

(3) Réglementation des banques d'importance systémique (mesures «too big to fail»)

Les mesures visant à renforcer la réglementation des banques d'importance systémique ont un caractère macroprudentiel évident. Outre le volant de fonds propres mentionné précédemment, des exigences importantes en matière de liquidités réduisent la probabilité qu'une grande banque se retrouve en difficulté. Les exigences d'ordre organisationnel limitent par ailleurs le potentiel dommageable d'une crise éventuelle. Elles sont complétées par des exigences accrues en matière de fonds propres («composante progressive»), qui contribuent à garantir le maintien des fonctions systémiques en cas de crise. Ces mesures protègent ainsi le système financier dans son ensemble et en augmentent sensiblement la capacité de résistance.

(4) Prescriptions en matière de répartition des risques

Les exigences imposées aux banques en matière de fonds propres et de liquidités se fondent sur l'hypothèse d'une diversification inhérente à l'établissement. Si une banque prend des risques importants au regard de ses fonds propres et de son exposition globale, l'effet de diversification diminue. C'est pourquoi l'OFR règle aujourd'hui déjà la répartition des risques et précise la concentration maximale admise des risques. Les dispositions relatives à la répartition des risques sont en cours de révision et seront renforcées. Elles régleront la concentration des risques des autres banques par rapport aux banques d'importance systémique, qui offrent souvent des services essentiels. Les conséquences de la faillite d'une grande banque sur les établissements qui font appel à de tels services doivent être limitées et ces établissements doivent pouvoir se tourner rapidement vers d'autres fournisseurs.

(5) Pondération des risques

Le renforcement des dispositions sur la pondération des risques a des répercussions différentes sur les divers établissements pris individuellement et selon la composition de leur portefeuille de risques, plus particulièrement selon la nature et l'étendue de certains risques. On peut cependant affirmer que, globalement, le nombre de banques concernées est en augmentation. Ce type de mesures exerce donc une influence structurelle sur la répartition des risques dans le cadre des marchés financiers et contribue à la stabilité du système.

La pondération des risques est divisée en plusieurs parties et fait l'objet d'une nouvelle définition et d'un recalibrage dans le cadre de l'accord de Bâle III. Le Conseil fédéral a par ailleurs décidé d'adapter à l'évolution du marché immobilier et hypothécaire les dispositions relatives à la pondération des risques en matière de financement des logements à usage personnel. Il redéfinit d'une part le taux de nantissement maximum et tient compte d'autre part de la capacité à supporter les risques (cf. chapitre 4.3).

(6) Systèmes de compensation et de règlement

En raison de leur volume, les transactions financières opérées par les intermédiaires peuvent créer des problèmes sur le plan de la compensation (*clearing*) et du règlement (*settlement*), problèmes qui peuvent générer d'importants risques financiers. Les difficultés d'une contrepartie peuvent se répercuter sur d'autres participants du système de compensation et de règlement. Les mesures visant à renforcer ces systèmes contribuent donc directement à stabiliser le système financier. C'est pourquoi de tels systèmes ont été conçus ces dernières

¹⁷ Cf. projet de révision totale de l'OFR du 24 octobre 2011 soumis à audition

années pour réduire ce type de risques.

Se fondant sur les expériences faites en temps de crise, d'autres mesures sont envisagées aujourd'hui. Les contrats financiers qui étaient jusqu'à présent conclus et réglés entre deux contreparties (transactions de gré à gré ou *over-the-counter*, OTC) sont partiellement standardisés, ce qui permet à une contrepartie centralisée de régler les transactions. De plus, des registres de transactions et des plateformes de négoce élargies renforcent la transparence et la liquidité du marché. Par l'exigence de fonds propres supplémentaires, les banques sont incitées à donner la préférence à des instruments négociés de manière centralisée par rapport aux transactions de gré à gré.

(7) Conclusion

Le groupe de travail a examiné les instruments macroprudentiels mis en œuvre ainsi que de nombreux autres instruments, tels que la limitation du rapport prêt-valeur (*loan-to-value*) ou du rapport dette-revenu (*debt service-to-income*) ou encore le provisionnement prospectif (*dynamic provisioning*). Il en a conclu que le dispositif de surveillance macroprudentielle devait être complété de manière ponctuelle.

Afin d'être en mesure de limiter ponctuellement les risques découlant d'une croissance excessive du crédit (cf. chapitre 4.2), l'instauration d'un volant anticyclique est envisagée. Les instruments existants sont insuffisants lorsque le marché du crédit connaît des perturbations brutales de grande envergure ou ne sont pas assez contraignants pour les institutions financières, comme dans le cas des politiques de communication.

En outre, le groupe de travail estime que l'adaptation prévue de la pondération des risques en matière de crédits hypothécaires représente un moyen efficace de compléter les instruments de surveillance structurels (cf. chapitre 4.3).

Le groupe de travail considère qu'il n'est pas nécessaire d'instaurer d'autres instruments de surveillance macroprudentielle en Suisse.

4 Mesures proposées

Les mesures proposées par le groupe de travail sont sommairement présentées ci-après. Le détail des nouveaux instruments proposés figure dans les rapports explicatifs relatifs aux divers projets soumis à audition.¹⁸ Ces mesures renforcent la surveillance macroprudentielle en Suisse.

Il convient de souligner que même une surveillance plus fortement axée sur le risque systémique ne saurait exclure de futures crises financières. D'une part, divers champs d'activité du secteur financier sont intrinsèquement grevés de risques, puisque le transfert de certains risques de l'économie réelle au secteur financier, par exemple dans le cadre de la transformation des délais, constitue une fonction essentielle du secteur financier. D'autre part, l'imbrication internationale est telle que des risques systémiques venant de l'étranger sont de plus en plus susceptibles de se répercuter sur le système financier suisse. Il est donc extrêmement important que les autorités de surveillance collaborent à l'échelle internationale, même si cette collaboration se heurte à des limites pratiques et légales.

¹⁸ Cf. projet de modification de l'OFR du 18 novembre 2011 soumis à audition.

Par ailleurs, les règles macroprudentielles doivent présenter la flexibilité requise pour pouvoir s'adapter aux évolutions du secteur financier. L'apparition de nouveaux instruments financiers modifie également les exigences en matière de surveillance. Cela nécessite une révision permanente des paramètres de surveillance.

4.1 Accès de la BNS à l'information

Comme l'a montré le chapitre 3.2, la BNS ne possède aucun droit d'accès direct aux informations de nature non statistique concernant les acteurs du marché. Or, la récente crise a révélé que ce genre d'informations pouvait avoir une grande importance pour répertorier les risques systémiques. Il s'agit par exemple d'informations quantitatives, mais non standardisées ni agrégeables, portant sur le degré d'exposition des acteurs du marché envers certains facteurs de risque ou sur leur résistance à certains risques donnés. De même, des informations qualitatives comme l'appréciation des évolutions du marché par ses acteurs peuvent être précieuses pour le monitoring du système financier.

Selon le droit en vigueur, la BNS est tributaire, pour obtenir de telles informations, de leur transmission par la FINMA ou de leur mise à disposition volontaire par les acteurs du marché financier. Jusqu'ici, cette configuration a bien fonctionné dans la pratique, mais elle se heurte à certaines limites:

- Etant donné que sur la base de leurs mandats légaux la FINMA et la BNS poursuivent des objectifs différents, les besoins d'information de ces deux institutions peuvent diverger. De ce fait, il est possible que la FINMA ne recueille pas certaines informations pertinentes pour la BNS et ne puisse donc pas les lui transmettre. Un accès direct de la BNS à l'information pourrait combler cette lacune. Ainsi, la BNS pourrait demander de façon ciblée les informations dont elle a besoin pour l'exécution de son mandat macroprudentiel.
- Sans un droit à l'obtention d'informations, il est impossible de garantir que les acteurs du marché financier fournissent systématiquement, sans délai et dans la quantité voulue des informations pertinentes à la BNS.
- Un accès direct à l'information permet également à la BNS de dialoguer directement avec les acteurs du marché financier, ce qui lui permet de mieux comprendre les informations reçues et de mieux pouvoir évaluer la qualité de ces informations.

La FINMA considère que la base légale actuelle et le Memorandum of Understanding suffisent pour mettre à la disposition de la BNS les informations dont elle a besoin pour s'acquitter de son mandat macroprudentiel. De l'avis de la FINMA, un droit légal d'information supplémentaire accordé à la BNS pourrait être perçu par les acteurs du marché financier comme une surveillance faisant double emploi avec l'activité de la FINMA, ce qui brouillerait la répartition des responsabilités en matière de surveillance entre ces deux institutions. Cela pourrait, aux yeux de la FINMA, créer des incertitudes et des redondances tout en offrant aux établissements surveillés la possibilité de monter ces deux autorités l'une contre l'autre.

La majorité du groupe de travail propose de modifier la LBN pour accorder à la BNS un accès direct aux informations non statistiques. En revanche, cet accès doit se limiter strictement aux informations qui ne sont pas déjà réunies par d'autres autorités – notamment la FINMA – et qui servent manifestement à l'exécution du mandat macroprudentiel. A cet égard, la charge supplémentaire constituée par la préparation des informations pour les acteurs du marché financier doit être limitée au strict nécessaire. La majorité est d'avis que le droit d'information légal supplémentaire de la BNS n'entraîne pas une double surveillance. La répartition des compétences entre la BNS et la FINMA reste inchangée. La FINMA est seule responsable de la surveillance prudentielle des établissements individuels.

Par ailleurs, il convient de créer la base légale permettant l'échange d'informations de la BNS avec le DFF afin de simplifier et d'améliorer la collaboration, notamment dans le cadre de la prévention et du règlement des crises.

4.2 Introduction d'un volant anticyclique

Dans le domaine des instruments anticycliques, le groupe de travail propose d'introduire un volant anticyclique pouvant atteindre 2,5 % des positions pondérées selon l'OFR.¹⁹ Ce volant doit être aménagé de manière à pouvoir être limité à certaines positions de crédit en fonction des besoins. Cela permet de renforcer les exigences en matière de fonds propres en les axant davantage sur l'évolution de certains secteurs, tels que le marché hypothécaire (volant sectoriel).

En liaison avec l'activation d'un volant anticyclique, la compétence institutionnelle prévue est la suivante: si la BNS, sur la base d'une analyse approfondie de la situation du marché suisse du crédit, aboutit à la conclusion que l'on assiste à une accumulation de déséquilibres susceptibles de menacer la stabilité financière, elle dépose une demande d'activation du volant anticyclique à l'intention du Conseil fédéral, après avoir consulté la FINMA. Le DFF est informé de cette requête en même temps que la FINMA afin de pouvoir préparer la prise de décision du Conseil fédéral. Sur la base de la demande, le Conseil fédéral statue sur l'activation du volant anticyclique en tenant compte de la position de la FINMA. La désactivation du volant anticyclique suit la même procédure.

Une surchauffe des marchés du crédit entraîne souvent des crises importantes sur les marchés financiers. Les pertes qui en découlent peuvent mettre en danger la stabilité du système financier et ont donc des répercussions considérables sur l'économie réelle. Le volant anticyclique a pour objectif de renforcer la capacité de résistance du secteur bancaire à une telle expansion excessive du crédit. A cet effet, les banques sont mises dans l'obligation de détenir des fonds propres temporairement plus élevés, en réaction à l'évolution de la croissance du crédit. Dans les phases de forte croissance du crédit, les banques constituent ainsi les réserves nécessaires pour pouvoir faire face à des corrections de cours considérables sur leurs crédits en cas de crise. Par conséquent, le volant anticyclique freine le comportement procyclique des acteurs du marché et limite l'accumulation de risques systémiques dans le secteur financier. Par ailleurs, le volant anticyclique est un élément constitutif de l'accord de Bâle III. Son introduction en Suisse correspond donc aux normes réglementaires internationales.

Le volant anticyclique n'est activé que lorsqu'une croissance excessive du marché suisse du crédit représente un risque pour la stabilité financière. Plus ce risque est grand, plus le volant est important et plus le délai à accorder aux banques pour consolider leurs fonds propres nécessaires est court. Dans l'idéal, le volant anticyclique est activé, puis désactivé, sur la base d'une règle simple. Comme en politique budgétaire ou monétaire, l'association à une règle peut également renforcer la transparence et la crédibilité. Cependant, la complexité des évolutions économiques exige, même en politique budgétaire et monétaire, une marge de manœuvre discrétionnaire des décideurs leur permettant d'agir de façon adéquate dans chaque cas d'espèce. Par conséquent, le recours au volant anticyclique nécessitera aussi une marge de manœuvre accordée aux décideurs, puisqu'il n'est pas possible de s'appuyer uniquement sur des critères quantitatifs pour répondre aux multiples mécanismes de transmission du marché du crédit et à l'incertitude lors du recensement des risques systémiques dans le secteur financier. En outre, l'expérience du recours à des instruments macropruden-

¹⁹ Cf. projet de modification de l'OFR du 18 novembre 2011 soumis à audition.

tiels anticycliques est limitée, surtout en ce qui concerne leur effet sur des marchés financiers hautement développés tels que celui de la Suisse.²⁰

Même s'il n'est pas opportun, pour l'utilisation du volant anticyclique, de s'appuyer sur des critères exclusivement quantitatifs, la décision relative à l'activation de ce volant repose néanmoins sur des indicateurs économiques. Dans un premier temps, on procède pour cela à l'interprétation systématique d'une sélection d'indicateurs quantitatifs majeurs. L'ampleur du risque systémique ressort de l'image d'ensemble donnée par ces indicateurs. Dans un deuxième temps, il convient d'utiliser d'autres indicateurs quantitatifs complémentaires, mais aussi des informations qualitatives, qui permettent d'appréhender des risques spécifiques conformément à l'évolution correspondante sur les marchés du crédit. D'un point de vue global, cette approche permet une appréciation exhaustive des dangers possibles pour la stabilité financière, sur laquelle doit s'appuyer la décision d'activer le volant anticyclique.

Les évolutions actuelles sur le marché hypothécaire et immobilier suisse montrent qu'un recours au volant anticyclique pourrait déjà s'avérer nécessaire avant l'entrée en vigueur de la réforme de Bâle III prévue pour le 1^{er} janvier 2013. Cela compléterait efficacement l'adaptation envisagée de la pondération des risques lors du nantissement de biens immobiliers à usage d'habitation (cf. chapitre 4.3).

4.3 Exigences renforcées pour la couverture des crédits hypothécaires

Jusqu'ici, les exigences imposées à la couverture en fonds propres des crédits hypothécaires ne saisissaient les risques sous-jacents que de façon rudimentaire. En raison de la grande importance du marché hypothécaire en Suisse et de l'endettement élevé, par comparaison internationale, des ménages par le biais d'hypothèques, une limitation adéquate des risques dans ce domaine revêt une grande importance pour la stabilité financière. La phase actuelle de taux faibles en combinaison avec une politique monétaire expansionniste pour limiter l'appréciation excessive du franc suisse a créé une dynamique supplémentaire au niveau de l'octroi de crédits en Suisse. La concurrence intense sur le marché hypothécaire suisse exerce des pressions supplémentaires sur les acteurs du marché en ce qui concerne la fixation des limites en matière de nantissement et de capacité financière et entraîne une prise de risques accrue. En conséquence, le Conseil fédéral a adopté le 17 août 2011 les lignes directrices pour une augmentation de la couverture en fonds propres des crédits hypothécaires adaptée aux risques.

Comme indiqué au chapitre 3.3, il est possible d'influer de façon structurelle sur la répartition et le montant des risques dans le système financier par le biais de l'adaptation de la pondération des risques. C'est pourquoi le groupe de travail considère qu'une couverture en fonds propres davantage axée sur les risques constitue un instrument macroprudentiel efficace. Les propositions visant à réaménager la pondération des risques reprennent cette approche et prévoient une différenciation plus poussée entre les crédits hypothécaires en fonction du degré de nantissement et de la capacité financière du preneur de crédit.²¹ Si une croissance excessive du crédit apparaissait en Suisse en dépit de l'amélioration de la couverture en fonds propres, l'effet de cet instrument pourrait être rapidement et utilement renforcé par l'activation temporaire du volant anticyclique.

²⁰ Cf. Banque des règlements internationaux (2010), «Macroprudential instruments and frameworks: a stocktaking of issues and experiences», CGFS Papers n° 38.

²¹ Cf. projet de modification de l'OFR du 18 novembre 2011 soumis à audition.