



18 november 2011

Rapport

sur la mise en œuvre d'un volant anticyclique en Suisse

Table des matières

1	Situation initiale et recommandations	3
2	Conception du volant anticyclique	4
2.1	<i>But</i>	4
2.2	<i>Calcul des fonds propres nécessaires.....</i>	5
2.3	<i>Mise en œuvre</i>	5
3	Critères déterminants pour l'activation du volant anticyclique.....	6
3.1	<i>Principe</i>	6
3.2	<i>Exemple: volant sectoriel pour la couverture des crédits hypothécaires</i>	7
3.3	<i>Indicateurs déterminants pour la désactivation du volant anticyclique</i>	8
4	Modification de l'ordonnance sur les fonds propres, introduction du volant anticyclique	8
4.1	<i>Introduction dans le cadre de la réglementation de Bâle III</i>	8
4.2	<i>Réciprocité internationale dans le contexte de Bâle III</i>	9
4.3	<i>Introduction avant même l'entrée en vigueur de la réglementation Bâle III</i>	10
5	Appréciation des conséquences de cette réglementation.....	11
5.1	<i>Etudes internationales.....</i>	11
5.2	<i>Effet du volant sur les banques suisses</i>	12

1 Situation initiale et recommandations

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. Peuvent être considérés comme macro-prudentiels les instruments qui agissent de manière spécifique sur le maintien ou le rétablissement de la stabilité du système financier, ce qui recouvre (i) la limitation des concentrations de risque dans le secteur financier et, partant, un renforcement de la capacité de résistance des établissements financiers, ainsi que (ii) la limitation de l'émergence ou de la disparition abrupte au fil du temps de risques systémiques (atténuation de comportements procycliques). La surveillance macro-prudentielle porte sur le secteur financier dans son ensemble et ne s'intéresse à certains acteurs du marché en particulier que s'ils présentent une importance systémique.

Les risques systémiques englobent tous les risques qui menacent la stabilité du système financier dans son ensemble et qui, de ce fait, sont susceptibles de nuire gravement à l'économie réelle. Les concentrations de risque à un moment donné peuvent être le fait de certains acteurs du marché d'importance systémique ou de l'attitude convergente de nombre d'acteurs individuels du marché.

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, d'élaborer des propositions en vue de son renforcement.¹ Le groupe de travail a étudié à cette fin une vaste sélection d'instruments macro-prudentiels appropriés, qui relèvent grosso modo de deux types : les instruments *structurels*, qui sont axés de manière permanente sur la limitation des concentrations de risque dans le secteur financier, et les instruments *anticycliques* (dynamiques), qui sont mis en œuvre en fonction de la situation dans le but de limiter l'émergence de risques systémiques.

Les résultats mis en évidence par le groupe de travail font apparaître qu'aucun instrument structurel ne s'impose actuellement en plus de l'adaptation prévue de la pondération du risque dans le cadre de la mise en gage d'immeubles d'habitation. Il existe déjà une multitude d'instruments structurels qui, pour la plupart, sont certes imposés directement à un établissement particulier, mais qui contribuent néanmoins de manière déterminante à la stabilité du système financier. Au niveau des instruments, des adaptations sont prévues ou ont déjà été élaborées – tout du moins en partie – dans plusieurs domaines (garantie des dépôts et dispositions relatives à l'assainissement des banques, réglementation dans le domaine « too big to fail », mise en œuvre de Bâle III, etc.).

S'agissant des instruments *anticycliques*, l'introduction d'un volant anticyclique est proposée – là aussi sur la base des résultats du groupe de travail. Les surchauffes sur les marchés des crédits se traduisent régulièrement par des crises graves sur les marchés financiers. Le volant anticyclique renforce la capacité de résistance du secteur bancaire face aux risques d'une croissance excessive du crédit tout en enrayant une telle croissance, limitant ainsi l'émergence de risques systémiques dans le secteur financier.

Résolument cyclique, le volant anticyclique contribue en particulier à atténuer l'effet procyclique de la rigidité des exigences en matière de fonds propres. Il vient compléter de manière pertinente le catalogue des instruments ayant un effet structurel. Enfin, le volant anticyclique est une composante élémentaire du dispositif réglementaire Bâle III. Son introduction en Suisse est donc conforme aux normes réglementaires internationales.

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 dirigée par la cheffe du DFF.

En guise d'introduction à la thématique, le présent rapport s'ouvre sur une présentation de la conception du volant anticyclique (cf. chapitre 2), avant de poursuivre par une description des critères déterminants pour son activation (cf. chapitre 3). Le chapitre 4 est consacré à la mise en œuvre juridique de l'ordonnance du 29 septembre 2006 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des négociants en valeurs mobilières (ordonnance sur les fonds propres, OFR). Le volant anticyclique faisant partie intégrante du dispositif réglementaire Bâle III, la proposition de mise en œuvre prend en compte les nouveautés qu'il est envisagé d'apporter à cette dernière. Toutefois, eu égard aux évolutions actuelles sur le marché hypothécaire et immobilier suisse et à la probabilité de devoir recourir au volant anticyclique avant l'entrée en vigueur de la réforme de Bâle III prévue le 1^{er} janvier 2013, le présent rapport contient également une proposition autorisant l'introduction du volant anticyclique au cours du premier trimestre 2012. L'adaptation prévue de la pondération du risque dans le cadre de la mise en gage d'immeubles d'habitation est ainsi complétée de manière optimale et efficace. Le dernier chapitre du rapport (cf. chapitre 5) contient une évaluation des conséquences de la réglementation, qui confirme l'efficacité du volant anticyclique.

2 Conception du volant anticyclique

2.1 But

Lorsqu'une phase de ralentissement conjoncturel est précédée d'une période de croissance excessive du crédit, le secteur bancaire doit souvent faire face par la suite à des pertes parfois si colossales qu'elles peuvent mettre en péril la stabilité du système financier et, partant, avoir des incidences négatives considérables sur l'économie réelle. Il peut en résulter un cercle vicieux caractérisé par deux phénomènes se renforçant mutuellement, à savoir une baisse de l'activité économique réelle et une augmentation des pertes dans le système financier, ce qui coûterait au final très cher à l'économie nationale.

Le volant anticyclique vise à accroître la capacité de résistance du secteur bancaire face à une telle croissance excessive du crédit en obligeant les banques, en réaction à l'évolution du marché du crédit, à détenir temporairement davantage de fonds propres. Les banques constituent ainsi en phase de forte hausse du crédit les réserves nécessaires pour pouvoir supporter les corrections de valeur sévères de leurs crédits en phase de repli.

Dans le même temps, le relèvement temporaire des exigences de fonds propres contribue à contrer la croissance excessive du crédit par le fait que, pour une dotation en fonds propres donnée d'une banque, les exigences plus élevées en fonds propres réduisent, d'une part, le montant maximal des actifs pondérés des risques autorisé à la banque par la réglementation. D'autre part, elles conduisent la banque à adapter son calcul des coûts pour l'octroi de crédits, puisque la banque répercute les coûts plus élevés sur ses clients en relevant les taux d'intérêt pratiqués, ce qui a pour effet de réduire la demande de crédit. Si, du fait de la situation concurrentielle, elle ne peut pas relever ses taux, la banque réduira l'octroi de crédits. Dans le même temps, d'autres banques dotées de fonds propres supplémentaires peuvent gagner des parts de marché.

En cas de repli du marché du crédit, par exemple dans le sillage d'une baisse de la conjoncture, le volant anticyclique peut être réduit ou désactivé. De cette manière, les fonds propres précédemment dédiés au maintien de l'octroi de crédits deviennent disponibles et peuvent être utilisés 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.

2.2 Calcul des fonds propres nécessaires

Fondamentalement, le volant anticyclique utilise comme base de calcul toutes les positions pondérées en Suisse dans le sens de l'OFR. Il est toutefois aussi possible de limiter le volant anticyclique à certaines positions de crédit (volant sectoriel) lorsqu'il existe des risques systémiques d'une croissance excessive du crédit dans des segments de marché déterminés. L'effet du volant anticyclique peut ainsi être ciblé encore davantage sur des sources de risque spécifiques. La situation actuelle du marché hypothécaire et immobilier suisse laisse envisager, par exemple, l'examen d'une application d'un volant anticyclique ciblé sur l'évolution de ce secteur précis.

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. A ce titre, le volant s'applique de la même manière à toutes les banques. Dans l'ensemble, les fonds propres constitués sous le régime du volant ne doivent pas dépasser 2,5% des positions pondérées de la banque, en Suisse.

2.3 Mise en œuvre

La mise en œuvre pratique du volant anticyclique en Suisse comprend les éléments suivants :

Surveillance du système financier

La Banque nationale suisse (BNS) surveille la croissance du crédit et d'autres indicateurs susceptibles de signaler un accroissement des risques systémiques. Elle se fonde sur les observations ainsi faites pour déterminer si la croissance du crédit en Suisse peut être qualifiée d'excessive d'une manière générale ou dans des segments de marché spécifiques et si elle contribue à un accroissement des risques systémiques.

Demande d'activation

Si, au terme d'une analyse approfondie de la situation du marché suisse du crédit, la BNS conclut à la formation de déséquilibres à même de mettre en péril la stabilité financière, elle soumet au Conseil fédéral, après consultation de la FINMA, une demande d'activation du volant anticyclique. Le DFF est informé de la demande en même temps que la FINMA, afin qu'il puisse préparer la décision du Conseil fédéral.

La demande de la BNS contient des indications sur

- les critères déterminants qui justifient l'activation du volant anticyclique ;
- les positions de crédit déterminantes pour le volant anticyclique ;
- l'importance du volant proposé pour les positions de crédit, et
- la date jusqu'à laquelle le volant doit être exécuté.

Activation

Le Conseil fédéral décide de l'activation du volant anticyclique en se fondant sur la demande qui lui est soumise, en tenant compte de l'avis de la FINMA.

L'implication de la BNS, de la FINMA et du Conseil fédéral dans l'activation du volant anticyclique sert à disposer d'un large champ d'analyse pour la prise de décision. En se fondant sur son mandat légal de contribuer à la stabilité du système financier, la BNS analyse les évolutions des marchés financiers sous un angle systémique. Son mandat l'oblige à tenir

compte, en la matière, des éventuelles incidences de nature macro-prudentielle sur la politique monétaire, en particulier sur l'évolution de l'inflation. La FINMA, quant à elle, peut compléter l'évaluation de la BNS par une perspective plus – mais non exclusivement – micro-prudentielle. Dans le même temps, elle dispose de ses propres informations spécifiques pour évaluer les conséquences d'une activation pour les différentes banques et, partant, pour en tirer des conclusions pour le secteur bancaire dans son ensemble. Au final, il appartient au Conseil fédéral de décider de l'activation du volant anticyclique, en tenant aussi compte, à cette fin, des répercussions possibles sur la politique conjoncturelle et budgétaire.

En temps normal, il n'est pas question d'activer le volant anticyclique en le poussant immédiatement de zéro au maximum, mais bien plus de le mettre en œuvre à un pourcentage réduit, avant de le relever progressivement si l'effet désiré n'est pas atteint. En cas d'activation, le dispositif réglementaire Bâle III prévoit de laisser aux banques une période de douze mois au maximum pour se conformer au volant anticyclique. Cela étant, il y a lieu de prévoir des délais plus courts en particulier lors d'évolutions significativement inadéquates du marché du crédit, afin d'accroître l'effet stabilisateur du volant.

Désactivation et adaptation

En cas de modification des critères déterminants pour l'activation du volant anticyclique, par exemple en raison d'un net fléchissement de la croissance du crédit, il faut adapter ou désactiver le volant en conséquence, en tenant compte en particulier des répercussions sur la capacité de résistance du secteur bancaire. Dans ce contexte, la BNS soumet une demande allant dans ce sens au Conseil fédéral, après consultation de la FINMA, tout en informant parallèlement le DFF. L'adaptation peut être progressive, tandis que la désactivation peut être décidée avec effet immédiat.

En cas de ralentissement notable du cycle de crédit, la désactivation du volant anticyclique doit fondamentalement être effectuée avec effet immédiat, pour autant qu'une telle mesure ne porte pas atteinte à la capacité de résistance du secteur bancaire. Les fonds propres ainsi libérés peuvent alors être utilisés pour absorber les pertes et aider à maintenir un approvisionnement en crédit suffisant. En cas de fléchissement de la croissance du crédit et de diminution progressive du risque systémique, le volant anticyclique devrait, à l'inverse, être réduit graduellement.

Mise en œuvre, surveillance et mesures en cas de non-exécution

La FINMA est responsable de la mise en œuvre du volant anticyclique et veille à son application par les banques. Elle peut imposer à une banque des restrictions de distribution ou d'autres mesures visant à constituer les fonds propres exigés. Une banque dont le volant est temporairement en-deçà du niveau exigé en raison de circonstances particulières imprévisibles comme une crise du système financier international ou suisse ne viole pas les exigences de fonds propres. Elle devra toutefois ramener le volant au niveau exigé dans un délai fixé par la FINMA. Cette dernière informe régulièrement sur la mise en œuvre du volant anticyclique.

3 Critères déterminants pour l'activation du volant anticyclique

3.1 Principe

Le volant anticyclique est activé uniquement lorsqu'une croissance excessive du crédit représente un risque pour la stabilité financière. Plus le risque est grand, plus le volant doit être élevé et plus le délai accordé aux banques pour accumuler les fonds propres nécessaires

doit être bref.

Dans l'idéal, l'activation et l'annulation répondent à une règle simple, laquelle peut renforcer également la transparence et la fiabilité, comme c'est le cas en matière de politique fiscale et monétaire. Vu la complexité des évolutions économiques, il faut toutefois prévoir, même dans les politiques fiscale et monétaire, une marge de manœuvre discrétionnaire pour permettre aux décideurs d'agir correctement dans une situation donnée. L'activation du volant anticyclique doit donc elle aussi être assortie d'une certaine marge de manœuvre dans la mesure où le recours à des critères purement quantitatifs n'est pas à même de refléter la multiplicité des mécanismes de transmission du marché du crédit ni l'incertitude concernant le recensement des risques systémiques dans le secteur financier. En outre, on dispose d'une expérience limitée en matière d'instruments macroprudentiels anticycliques, plus particulièrement en ce qui concerne leurs effets sur des marchés financiers hautement développés, à l'instar de la Suisse.²

Si le recours à des critères exclusivement quantitatifs n'est pas approprié, la décision d'activation du volant doit malgré tout s'appuyer sur des indicateurs économiques. Dans un premier temps, il s'agit d'évaluer de manière systématique une sélection d'indicateurs quantitatifs essentiels. Le tableau général qui s'en dégage renseigne sur l'ampleur du risque systémique. Dans un second temps, il convient d'intégrer des indicateurs quantitatifs complémentaires, mais aussi des informations qualitatives, qui mettent en lumière des risques spécifiques selon l'évolution des marchés du crédit. Grâce à la vue d'ensemble ainsi obtenue, les décideurs peuvent apprécier globalement les risques pour la stabilité financière et décider de déclencher le volant anticyclique ou non.

3.2 Exemple: volant sectoriel pour la couverture des crédits hypothécaires

Le marché suisse du crédit hypothécaire offre un exemple concret et réaliste d'aménagement possible d'un volant anticyclique sectoriel. Les paragraphes ci-après décrivent une série d'indicateurs quantitatifs pour ce cas d'espèce. Combinés à d'éventuels indicateurs complémentaires et à l'analyse qualitative du secteur financier, ceux-ci représentent les critères déterminants pour la décision d'activer le volant. Les indicateurs sont choisis d'après leur faculté de témoigner rapidement de l'accumulation de risques systémiques sur le marché hypothécaire suisse. Or, une telle sélection est difficile en raison de la fréquence heureusement faible des crises systémiques dans le secteur financier suisse. Il faut donc reprendre des indicateurs utilisés avec succès à l'étranger. La difficulté extrême de prévoir les crises oblige toutefois à remettre sans cesse en doute la fiabilité des indicateurs. Par conséquent, l'appréciation globale de la capacité de résistance des banques et des risques pour la stabilité financière doit impérativement aussi s'appuyer sur des critères qualitatifs.

Ci-après figurent quelques indicateurs susceptibles de jouer un rôle prépondérant dans la décision d'activer un volant anticyclique ciblé sur le marché hypothécaire suisse.

Rapport entre les crédits hypothécaires et le produit intérieur brut (PIB)

Il convient en premier lieu de calculer le rapport entre le volume des crédits hypothécaires et le PIB selon une croissance tendancielle. Le quotient représente une proportion normalisée du volume hypothécaire grâce à laquelle on vérifie que l'offre et la demande de crédit croissent parallèlement à l'évolution de l'économie générale. Ensuite, ce chiffre est comparé à sa tendance à long terme. Une forte augmentation du chiffre comparée à son évolution à long terme peut signaler l'accumulation de risques. Il faut toutefois tenir compte d'une certaine imprécision dans le calcul de la tendance. L'indicateur ainsi calculé est une variante de l'indi-

² Cf. Banque des Règlements Internationaux, Committee on the Global Financial System Publication No. 38, «Macroprudential instruments and frameworks: A stocktaking of issues and experiences», mai 2010.

cateur de référence selon Bâle III³, en ce sens qu'il s'appuie sur le PIB selon une croissance tendancielle et non pas selon la croissance effective. Cette méthode atténue la sensibilité de l'indicateur aux fluctuations du PIB.

Croissance des crédits hypothécaires

La divergence de la croissance réelle des crédits hypothécaires par rapport à leur croissance moyenne à long terme est révélatrice. Des études empiriques ont en effet démontré qu'un gonflement excessif du crédit accentue la probabilité d'une crise financière. Une hausse sensible de la croissance des emprunts hypothécaires par rapport à sa valeur à longue échéance peut donc traduire la présence de risques systémiques.

Rapport entre les crédits et les dépôts

Le rapport entre le volume des crédits d'une banque et son volume de dépôts s'est révélé, par le passé, être un détecteur avancé pertinent des crises. Comparé aux autres approches de mesures des risques d'une banque, cet avertisseur simple a l'avantage pratique d'avoir été étudié sur une longue période et de permettre dès lors des analyses statistiques fiables.

Rapport entre le prix de l'immobilier et les loyers

Le rapport entre le prix des objets immobiliers et les loyers constitue une référence utile pour observer l'évolution des prix de l'immobilier. L'indicateur porte sur l'écart entre le chiffre-clé actuel et sa tendance à long terme. Selon diverses études⁴, l'observation d'un faisceau de variables relatives à l'évolution du volume de crédit et des prix de l'immobilier offre une meilleure vision des accumulations de risques dans le secteur financier.

Indicateurs quantitatifs complémentaires

Le recours à d'autres indicateurs quantitatifs permet de mieux évaluer la situation en matière de risques. On peut, par exemple, s'intéresser à des indicateurs alternatifs relatifs à la croissance du crédit, aux conditions de crédit et aux prix de l'immobilier, ou encore aux indicateurs fondamentaux concernant la situation macro-économique de la Suisse.

3.3 Indicateurs déterminants pour la désactivation du volant anticyclique

Les indicateurs prépondérants dans la décision d'activer le volant anticyclique, tel que celui spécifique au marché hypothécaire suisse (illustré au chapitre 3.2), servent également de critères quantitatifs pour l'annulation du dispositif. A ceux-ci s'ajoutent d'autres critères, certes moins adaptés pour détecter précocement les risques, mais très révélateurs quant à l'état du secteur financier et à l'ampleur des crises. On peut citer, entre autres, les indicateurs du marché disponibles à une fréquence élevée (*spreads* de crédit, etc.), et les indicateurs bancaires (indices de stress, réévaluations et amortissements, pertes nettes).

4 Modification de l'ordonnance sur les fonds propres, introduction du volant anticyclique

4.1 Introduction dans le cadre de la réglementation de Bâle III

La mise en œuvre du volant anticyclique en tant qu'élément du dispositif réglementaire de Bâle III est prévue pour le 1^{er} janvier 2013. Elle sera traitée dans un nouvel article ajouté à l'OFR (*art. 33b Volant anticyclique*, cf. annexe).

³ Banque des Règlements Internationaux, «Guidance for National Authorities Operating the Countercyclical Capital Buffer», octobre 2010.

⁴ Cf. p. ex. Fonds monétaire international, Rapport sur la stabilité financière dans le monde, septembre 2011

Ledit art. 33b, al. 1 définit le but du volant anticyclique: renforcer la capacité de résistance du secteur bancaire face aux risques d'une croissance excessive du crédit et combattre cette dernière. La limite à partir de laquelle une croissance du crédit est réputée excessive résulte de l'image globale formée sur la base de critères déterminants (cf. chap. 3 ci-avant), mais aussi au final de l'appréciation du Conseil fédéral, puisqu'il n'est fondamentalement pas possible d'émettre un jugement incontestable.

L'al. 1 précise également que le volant peut se limiter à certaines positions de crédit de manière à pouvoir durcir les exigences de fonds propres dans un secteur précis – comme le marché hypothécaire – en fonction des évolutions de la branche (volant sectoriel).

L'al. 2 fixe les compétences d'activation, ainsi que la forme et le montant maximal du volant. C'est ainsi le Conseil fédéral qui décide, sur proposition de la BNS, d'activer ou non le volant (cf. chap. 2 ci-avant). Le volant est conservé sous la forme de *fonds propres de base durs* (CET1) qui garantissent l'absorption intégrale des pertes. L'obligation de conserver du CET1 supplémentaire devrait par ailleurs davantage atténuer la croissance du crédit que la détention d'autres fonds propres qu'elle peut acquérir à moindres coûts. Le volant est plafonné à 2,5% du total des positions pondérées en Suisse et s'ajoute aux autres exigences de fonds propres.

L'al. 3 régit l'implication de la FINMA et du DFF. La BNS est tenue de consulter la FINMA avant de remettre sa proposition. Elle informe dans le même temps le DFF pour lui permettre de préparer sans délai la décision du Conseil fédéral.

L'al. 4 précise que le volant doit être supprimé ou adapté aux nouvelles circonstances si les critères déterminants pour l'ordonner ne sont plus remplis ou ne le sont plus dans la même mesure. Le volant anticyclique a donc un caractère temporaire. Il a pour objectif de permettre au Conseil fédéral de réagir aux dérives du marché du crédit de manière ciblée et adaptée à la situation. Le volant est désactivé lorsque les critères ne sont plus remplis. La procédure de suppression et de réduction du volant est la même que celle énoncée aux al. 2 et 3.

Pour finir, l'al. 5 prévoit une application par analogie de l'art. 33a, al. 2 P-OFR. Selon ce dernier, une banque dont le volant de fonds propres, en raison de circonstances particulières imprévisibles comme une crise du secteur financier international ou suisse, est temporairement en-deçà des prescriptions, n'enfreint pas pour autant les exigences minimales en matière de fonds propres. Elle doit toutefois remédier à cette situation dans délai fixé par la FINMA.

L'introduction progressive du volant, avec un pourcentage maximal initialement réduit, telle que prévu par les règles Bâle III, n'est ni utile ni nécessaire, puisque le déclenchement et la conception du volant, de même que l'arrêt de l'OFR, ressortissent dans tous les cas au Conseil fédéral. En revanche, le pourcentage maximal admis est limité à 2,5% des fonds propres sur l'ensemble des positions pondérées en Suisse, bien que Bâle III admette également, pour la mise en œuvre du volant, des pourcentages plus élevés dans les différentes juridictions.

4.2 Réciprocité internationale dans le contexte de Bâle III

Bâle III prévoit une imputation internationale réciproque du volant anticyclique. Les banques actives à l'international doivent remplir les exigences du volant anticyclique dans différents pays. Les autorités de l'Etat hôte déterminent le niveau du volant pour les positions de crédit dans leur propre domaine de compétence. Les autorités du pays d'origine veillent à ce que les banques placées sous leur surveillance satisfassent aux exigences en matière de volant sous la forme d'une moyenne pondérée des exigences applicables dans les différentes juridictions. Selon Bâle III, l'autorité de surveillance du pays d'origine peut aussi augmenter le volant anticyclique sur les positions de crédit étrangères si elle estime que les exigences

dans un pays hôte sont trop faibles. Dans le même temps, l'autorité de surveillance est uniquement tenue de prendre en considération le volant des autorités de surveillance étrangères à concurrence de 2,5% des positions pondérées de la banque. Cette règle garantit que, pour les banques d'envergure internationale, les fonds propres qui doivent être détenus en Suisse suite au déclenchement du volant anticyclique ne dépassent pas non plus 2,5% des positions pondérées de la banque.

L'aménagement concret de l'imputation réciproque des volants au niveau international n'est pas encore définitif. La mise en œuvre de la réciprocité pour les fonds propres supplémentaires requis en raison de l'activation, dans le pays étranger, d'un volant anticyclique devra être réglée dans le cadre de l'exigence de fonds propres supplémentaires selon l'art. 34 P-OFR. Les délais de transition applicables à la mise en œuvre de la réciprocité internationale correspondent à ceux énoncés par Bâle III.

4.3 Introduction avant même l'entrée en vigueur de la réglementation Bâle III

Dans un contexte de conditions macroéconomiques sortant de l'ordinaire, le niveau des taux d'intérêt en Suisse est inhabituellement faible depuis plusieurs années déjà. Les taux des crédits hypothécaires ont encore chuté en raison de l'introduction d'un cours minimum du franc suisse par rapport à l'euro à compter du 6 septembre 2011. Cet environnement favorise l'apparition de déséquilibres sur le marché hypothécaire et immobilier suisse.

Tant la BNS que la FINMA ont signalé à diverses reprises que les risques étaient en train de s'accumuler sur le marché hypothécaire et immobilier suisse. A ce jour, les signes de surchauffe se limitent à certaines régions et à certains segments du marché de la propriété de logements en Suisse. L'expérience de la fin des années 1980 en Suisse montre cependant que des déséquilibres prononcés sur le marché hypothécaire et immobilier peuvent connaître une évolution extrêmement rapide. Ces déséquilibres présentent un grand risque pour la stabilité financière et exigent 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 ne doit pas être prévue dans le sillage de l'implémentation de la réglementation Bâle III au 1^{er} janvier 2013, mais dès l'année 2012. L'entrée en vigueur d'une modification correspondante de l'OFP au premier trimestre de 2012 peut mettre le Conseil fédéral en mesure de limiter de façon rapide et ciblée l'accumulation des risques systémiques pour le cas d'une surchauffe prononcée du marché hypothécaire et immobilier suisse. Un volant anticyclique sectoriel correspondant complèterait efficacement l'effet structurel des modifications prévues de la pondération des risques au niveau des biens immobiliers. Alors que de telles modifications apportent une contribution majeure à la limitation durable des risques dans ce segment du marché, le volant anticyclique quant à lui peut réagir de manière ponctuelle aux évolutions induites par le contexte macroéconomique extraordinaire actuel. En revanche, si la suite de l'évolution sur le marché hypothécaire et immobilier ne justifiait pas l'activation de ce volant anticyclique, sa mise en œuvre anticipée ne s'accompagnerait pas d'une exigence supplémentaire de fonds propres imposée au secteur bancaire.

Une proposition visant à la mise en œuvre juridique du volant avant même l'entrée en vigueur du référentiel Bâle III est soumise en annexe. Cette proposition se distingue à l'alinéa 2 eu égard à la forme des fonds propres à détenir pour le volant. Contrairement à la proposition basée sur Bâle III, le volant ne doit pas être satisfait avec la classe de capital CET1 devant seulement être introduite avec Bâle III, mais avec les fonds propres pris en compte. Cela représente une exigence qui va moins loin que la proposition basée sur Bâle III, puisque dans la version actuelle de l'OFP, les fonds propres pris en compte incluent un éventail sensiblement plus large d'instruments de capitalisation ayant une capacité d'absorption des

pertes parfois nettement plus faible. Si le volant anticyclique vient à être activé avant même l'entrée en vigueur de la réglementation Bâle III, il faudra régler les modalités du passage entre les exigences relatives à ce volant et la base de calcul applicable au titre de Bâle III.

Par ailleurs, une autre différence tient aux propositions de l'alinéa 5. Etant donné que l'art. 33a OFP-P ne sera introduit que dans le cadre de la mise en œuvre du référentiel Bâle III, la proposition en annexe ne peut pas renvoyer à cet article. En conséquence, cette proposition reprend le libellé du futur art. 33a al. 2 OFP-P.

5 Appréciation des conséquences de cette réglementation

Des études internationales (cf. chapitre 5.1) ainsi que l'appréciation ultérieure effectuée par la BNS (cf. chapitre 5.2) indiquent

- qu'un relèvement temporaire des exigences en matière de fonds propres a un effet anti-cyclique sur l'activité de crédit des banques;
- que le délai pour constituer le volant de fonds propres doit rester aussi court que possible afin d'en renforcer l'effet atténuateur;
- qu'un volant de 2,5% basé de façon sectorielle sur le marché hypothécaire suisse en plus des exigences futures de Bâle III et du pilier II en matière de fonds propres serait actuellement strictement contraignant au sens économique pour les banques *axées sur des activités en Suisse* et détenant une part du marché hypothécaire suisse de l'ordre de 15% (27% dans l'hypothèse d'un volant basé sur la totalité des positions pondérées en Suisse), et
- qu'un volant sectoriel ou basé sur la totalité des positions pondérées en Suisse de 2,5% pour les grandes banques n'entraînerait que d'assez faibles exigences supplémentaires en matière de fonds propres.

5.1 Etudes internationales

Le rapport du *Macroeconomic Assessment Group* (MAG)⁵ se concentre sur l'estimation des coûts macroéconomiques dus au renforcement des exigences réglementaires en matière de fonds propres et de liquidité dans la phase transitoire jusqu'à la mise en œuvre intégrale des exigences réglementaires.

Malgré des hypothèses restrictives, les estimations du MAG montrent que l'implémentation des prescriptions en matière de fonds propres et de liquidité entraîne des coûts macroéconomiques relativement faibles. En outre, les coûts d'une réglementation plus rigoureuse s'étendent sur une période de mise en œuvre plus longue. Pour la période transitoire de huit ans prescrite dans Bâle III, qui prévoit une mise en œuvre intégrale de Bâle III avant le 1^{er} janvier 2019, l'augmentation d'un point de pourcentage du ratio de fonds propres (*common equity*) avec les actifs pondérés en fonction du risque dans la phase transitoire entraîne une réduction de la croissance du PIB de 0,03 points de pourcentage par an par comparaison avec la croissance potentielle.

L'étude *Long Term Economic Impact* (LEI)⁶ procède à une comparaison entre deux équilibres touchant l'ensemble de l'économie: avant et après l'introduction de la nouvelle norme

⁵ Banque des règlements internationaux, Macroeconomic Assessment Group, "Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements", rapport final, décembre 2010.

⁶ Banque des règlements internationaux, "An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements", août 2010.

(une fois les processus d'adaptation achevés). A long terme, l'utilité macroéconomique d'exigences accrues en matière de fonds propres et de liquidité est manifestement plus grande que les coûts macroéconomiques. Cela vaut même pour les renforcements très prononcés des exigences, c'est-à-dire allant au-delà des exigences de Bâle III.

Les résultats de ces deux études impliquent que des exigences accrues en matière de fonds propres peuvent avoir une influence négative sur l'octroi de crédits par les banques, principalement à court terme et pendant la phase d'adaptation. En conséquence, il conviendrait de choisir des exigences de fonds propres anticycliques relativement poussées visant à servir d'instrument macroprudentiel efficace, ainsi que des délais d'exécution courts.

5.2 Effet du volant sur les banques suisses

La BNS a étudié l'aspect contraignant sur le plan économique qu'aurait l'introduction du volant anticyclique pour les banques suisses selon diverses exigences réglementaires. A cet égard, l'hypothèse extrêmement rigide retenue est que les banques doivent d'ores et déjà satisfaire intégralement aux exigences réglementaires futures. Cela masque le fait que les banques devront s'adapter aux nouvelles conditions réglementaires et investiront probablement une plus grande marge de sécurité sur les exigences minimales qu'aujourd'hui, ce qui pourrait réduire l'effet du volant de fonds propres anticyclique.

Le point de départ de l'appréciation est l'hypothèse que les positions pondérées des banques restent inchangées par rapport aux valeurs du quatrième trimestre 2010. Pour les banques axées sur des activités en Suisse, l'appréciation suppose une mise en œuvre immédiate des futures exigences de Bâle III, des exigences du pilier II selon la circulaire FINMA 2011/2 (volant de fonds propres et planification des fonds propres dans le secteur bancaire) ainsi qu'un volant anticyclique de 2,5% des positions pondérées. Pour le volant anticyclique, une distinction est faite entre deux scénarios: (1) l'activation d'un volant sectoriel sur les crédits hypothécaires suisses pour les immeubles résidentiels et (2) l'activation d'un volant par rapport à la totalité des positions pondérées en Suisse.

Pour les deux grandes banques, les hypothèses sont identiques, à l'exception du fait que pour elles, une mise en œuvre immédiate de la réglementation «too-big-to-fail» (TBTF) plus rigoureuse est supposée en lieu et place des exigences générales du pilier II. Moyennant ces hypothèses, l'appréciation aboutit aux résultats suivants:

Banques axées sur des activités en Suisse:

- *Volant sectoriel sur les crédits hypothécaires pour les immeubles résidentiels:* pour les banques ayant une part de 15% du marché hypothécaire suisse, ces exigences supplémentaires seraient économiquement contraignantes. Ces banques seraient tenues, d'entente avec la FINMA, de renforcer leur base de fonds propres par des mesures de capitalisation appropriées afin de satisfaire aux exigences supplémentaires dans un délai approprié. D'autres banques ayant une part de 8% du marché hypothécaire suisse dépassent les exigences de moins d'un point de pourcentage par rapport à l'ensemble de leurs positions pondérées.
- *Volant anticyclique rapporté à la totalité des positions pondérées en Suisse:* pour les banques ayant une part de 27% du marché hypothécaire suisse, ces exigences seraient économiquement contraignantes. D'autres banques ayant une part de 1% du marché hypothécaire suisse dépassent les exigences de moins d'un point de pourcentage par rapport à leurs positions pondérées.

Grandes banques:

- *Volant sectoriel sur les crédits hypothécaires pour les immeubles résidentiels:* les exigences supplémentaires en matière de fonds propres s'élèvent pour chaque banque à environ 0,1% des positions pondérées. Par comparaison avec les exigences totales imposées aux fonds propres pouvant aller jusqu'à 19% (Bâle III plus les exigences TBTF), les exigences supplémentaires en matière de fonds propres sont très faibles.
- *Volant anticyclique rapporté à la totalité des positions pondérées en Suisse:* des estimations font apparaître que les exigences supplémentaires en matière de fonds propres s'élèvent, par banque, entre 0,3 et 0,6% des positions pondérées. A partir de l'entrée en vigueur prévue de la réciprocité internationale en 2016, des exigences de volants pourraient également s'y ajouter venant d'autres juridictions où les grandes banques présentent des expositions de crédit. Cependant, la probabilité est très faible que tous les pays activent simultanément le volant anticyclique et que les exigences en matière de volant s'élèvent donc à 2,5% de l'ensemble des positions pondérées.

En fonction du montant de la marge de sécurité que les banques voudront détenir au-delà des exigences minimales, l'activation d'un volant anticyclique peut cependant aussi influencer sur le comportement des banques qui dépassent actuellement les exigences, et qui ne semblent donc pas prioritairement concernées. Néanmoins, il y a lieu de supposer qu'une éventuelle réduction de l'octroi de crédits de la part des banques pour lesquelles le volant anticyclique serait directement économiquement contraignant serait au moins partiellement compensée par une augmentation de l'octroi de crédits par des banques plus fortement capitalisées.