



27 novembre 2019

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres

(établissements particulièrement liquides et bien capitalisés; crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement; TBTF – banques mères)

Commentaires

Table des matières

1	Projet d'ensemble	4
2	Établissements particulièrement liquides et bien capitalisés	4
2.1	Présentation du projet	4
2.1.1	Contexte	4
2.1.2	Nécessité d'agir et objectifs visés	4
2.1.3	Possibilités examinées et solution retenue	4
2.1.4	Droit comparé	6
2.2	Commentaire des dispositions	6
2.3	Procédure de consultation	11
2.3.1	Résultats de la procédure de consultation	11
2.3.2	Évaluation et pondération des résultats de la consultation	11
2.4	Conséquences économiques	11
2.4.1	Petites banques et maisons de titres	11
2.4.2	Concurrence, place financière et croissance	14
2.4.3	Clients, stabilité du système et surveillance des marchés financiers	14
2.4.4	Confédération, cantons et communes	16
2.5	Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral ...	16
2.6	Aspects juridiques	16
2.6.1	Constitutionnalité	16
2.6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	16
2.6.3	Délégation de compétences législatives	16
2.7	Entrée en vigueur	16
3	Crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement	17
3.1	Contexte	17
3.2	Mesure réglementaire mise en consultation	18
3.2.1	Efficacité du système d'autorégulation révisé	19
3.2.2	Neutralité concurrentielle du système d'autorégulation révisé	20
3.3	Procédure de consultation	20
3.3.1	Résultats de la procédure de consultation	20
3.3.2	Décision du Conseil fédéral	21
4	TBTF – banques mères	22
4.1	Présentation du projet	22
4.1.1	Contexte	22
4.1.2	Réglementation proposée	22
4.1.3	Solution rejetée	24
4.1.4	Développements internationaux et droit comparé	24
4.2	Commentaire des dispositions	28
4.2.1	Applicabilité aux banques mères	28
4.2.2	Instruments de dette	29
4.2.3	Montant des exigences <i>gone concern</i>	30
4.2.4	Échelonnement des <i>bail-in bonds</i> dans le temps	31
4.2.5	Exigences concernant la détention d'instruments de <i>bail-in</i>	32
4.2.6	Autres modifications	33
4.2.7	Dispositions transitoires	33
4.3	Procédure de consultation	34
4.3.1	Résultats de la procédure de consultation	34
4.3.2	Évaluation et pondération des résultats de la consultation	34
4.4	Conséquences économiques	35

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (établissements particulièrement liquides et bien capitalisés, crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement, TBTF – banques mères)

4.4.1	Grandes banques	35
4.4.2	Banques d'importance systémique en général	36
4.4.3	Stabilité financière.....	37
4.4.4	Clients des grandes banques.....	37
4.4.5	Investisseurs.....	38
4.4.6	Croissance, concurrence et place financière.....	38
4.4.7	Confédération, cantons et communes.....	38
4.5	Aspects juridiques	38
4.5.1	Constitutionnalité et conformité aux lois	38
4.5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	38
4.5.3	Délégation de compétences législatives	39
4.6	Entrée en vigueur	39
Annexe: analyse de la situation sur le marché des objets résidentiels de rendement (état: 5 avril 2019)		40

1 **Projet d'ensemble**

Le projet de modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) couvre trois domaines thématiques différents, indépendants les uns des autres. Pour que ce projet puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020, le processus de réglementation doit débiter rapidement. Les trois domaines ont été regroupés dans un projet d'ensemble pour des raisons d'économie procédurale. Par souci de clarté, cependant, les présents commentaires sont divisés en trois parties, correspondant aux trois domaines. Le chapitre 2 traite de l'adoption d'allègements des exigences de fonds propres et de liquidités pour les petites banques et maisons de titres particulièrement liquides et bien capitalisées (catégories 4 et 5 selon l'annexe 3 de l'ordonnance sur les banques [OB]). Le chapitre 3 présente la modification des pondérations-risque pour les crédits garantis par gage immobilier octroyés pour des objets résidentiels de rendement situés en Suisse conformément à l'approche standard. Enfin, le chapitre 4 est consacré à la satisfaction des exigences particulières auxquelles sont soumises les banques d'importance systémique (art. 9 de la loi sur les banques [LB]) en relation avec les banques mères (*parent banks*).

2 **Établissements particulièrement liquides et bien capitalisés**

2.1 **Présentation du projet**

2.1.1 **Contexte**

La proportionnalité est un élément central de la réglementation des marchés financiers et de la surveillance axée sur les risques appliqués en Suisse. Cela signifie que les prescriptions réglementaires et la surveillance tiennent adéquatement compte des différences de taille, de modèle d'affaires et d'exposition aux risques que présentent les divers établissements. En comparaison internationale, la Suisse fait partie des pays les plus avancés en matière de proportionnalité de la réglementation bancaire¹.

2.1.2 **Nécessité d'agir et objectifs visés**

La crise financière des années 2007/2008 a montré qu'il était nécessaire de revoir le niveau de sécurité des banques, en particulier en matière de fonds propres et de liquidités, ce qui a conduit à l'adoption de nombreuses normes internationales. Suite à l'application de ces normes, les réglementations nationales se sont sensiblement complexifiées, y compris en Suisse, où le nouveau dispositif pèse parfois trop lourdement sur les petits établissements. L'adoption de simplifications en matière d'exigences de fonds propres et de liquidités pour les petites banques particulièrement liquides et bien capitalisées et les maisons de titres gérant des comptes² (catégories 4 et 5 selon l'annexe 3 de l'OB) vise donc, d'une part, à réduire cette charge au niveau de l'OFR et, d'autre part, à créer le cadre juridique permettant d'accorder des allègements plus poussés, dont l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) réglera la mise en œuvre au niveau de ses circulaires.

2.1.3 **Possibilités examinées et solution retenue**

Le 16 juillet 2018, se fondant sur l'art. 4, al. 3, de la LB, la FINMA a lancé un projet pilote visant l'adoption d'un régime dit des petites banques. En concertation avec des représentants de la branche, elle a défini les critères de participation à ce projet pilote, ainsi que les modalités de l'application simplifiée prévue. Concrètement, la participation avait pour conditions un ratio de

¹ Cf. BIS / Financial Stability Institute (2017): Proportionality in Banking Regulation: A Cross-Country Comparison

² Avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les établissements financiers (LEFin), fixée au 1^{er} janvier 2020, le terme actuellement en usage de «négociant en valeurs mobilières» sera remplacé par celui de «maison de titres». Par conséquent, l'OFR s'appliquera aux banques au sens de la LB et aux maisons de titres gérant des comptes.

levier (*leverage ratio*) simplifié d'au moins 8 % (au lieu de 3 % selon l'art. 46) et un ratio moyen de liquidités à court terme de 120 % (en supplément à l'exigence prévue à l'art. 14, al. 1, de l'ordonnance sur les liquidités [OLiQ]). De plus, les établissements participants ne devaient présenter aucun risque particulier, notamment aucun risque lié à leur comportement commercial³, ni aucun risque de taux d'intérêt. En contrepartie, ils bénéficient de plusieurs allègements. C'est ainsi que pendant toute la durée du projet pilote, ils ne sont plus soumis aux contrôles normalement prévus en matière de fonds propres et sont dispensés de la présentation du rapport trimestriel sur leur ratio structurel de liquidités à long terme (*net stable funding ratio*, NSFR), ou ratio de financement à long terme. Leurs obligations de publication sont en outre réduites au minimum. Le régime pilote ne prévoit toutefois pas de simplifications portant sur les règles de comportement commercial. De plus, la FINMA a entre-temps examiné d'autres allègements, concernant par exemple les exigences qualitatives en matière de risques opérationnels, d'externalisations, de publication et de gouvernance d'entreprise.

Le projet pilote avait pour but de permettre aux autorités et aux établissements participants d'évaluer les critères d'admission au régime des petites banques et les simplifications dans la pratique. Les enseignements qui en ont été tirés à ce jour montrent que, dans certains domaines, les conditions d'accès aux simplifications à inscrire dans l'OFR doivent être modifiées comme indiqué ci-après par rapport à celles du projet pilote.

Les critères à satisfaire pour avoir droit aux simplifications doivent être définis aussi clairement que possible au niveau de l'ordonnance. Il s'agit ainsi de garantir la sécurité juridique et de planification nécessaire aux établissements qui les remplissent déjà ou s'emploient à le faire. C'est pourquoi la compétence de la FINMA d'exclure du droit aux simplifications les établissements particulièrement liquides et bien capitalisés des catégories 4 et 5 qui présentent des «risques particulièrement élevés»⁴ a été restreinte. La FINMA pourra en l'occurrence décider d'une telle exclusion en présence d'indices concrets de risques élevés de comportement ou de taux d'intérêt ou lorsqu'elle a pris des mesures relevant du droit de la surveillance.

³ Lutte contre le blanchiment d'argent et la criminalité financière, caractère approprié des produits et des services pour le client (*suitability*), intégrité du marché et activités financières transfrontalières (*cross-border*)

⁴ Cf. FINMA (2018): Termsheet sur le régime des petites banques, p. 2, disponible sous: <https://www.finma.ch/fr/> Régime des petites banques > Termsheet sur le régime des petites banques>

2.1.4 Droit comparé

La comparaison avec les réglementations en vigueur ou prévues à l'étranger montre que les simplifications proposées en Suisse pour les établissements particulièrement liquides et bien capitalisés ne coïncident que partiellement avec les modèles d'autres pays.

Dans l'Union européenne (UE), le projet de règlement sur les exigences de fonds propres II (CRR II) publié le 23 novembre 2016⁵ prévoit aussi des simplifications pour les petits établissements. Ces derniers ne doivent cependant pas être particulièrement liquides et/ou bien capitalisés pour pouvoir en bénéficier. Les simplifications prévues par l'UE sont donc comparables avec celles qui existent déjà dans la réglementation suisse pour les établissements des catégories 4 et 5.

Aux États-Unis, la loi *Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act* (EGRRCPA) prévoit, depuis mai 2018, une approche dite de *Capital Simplification for Qualifying Community Banks*, selon laquelle les petits établissements particulièrement bien capitalisés peuvent bénéficier de simplifications. Cette réglementation n'étant toutefois pas encore en vigueur, les conditions mentionnées ci-après ne doivent pas être considérées comme définitives⁶. Selon l'EGRRCPA, ont qualité de *Community Bank* les établissements dont les actifs consolidés totalisent moins de 10 milliards de dollars et qui disposent d'un ratio de levier (*community bank leverage ratio*, CBLR) d'au moins 9 %. Si elle remplit cette dernière exigence, la banque est dispensée de toute autre obligation en matière de fonds propres. À la différence de la réglementation proposée en Suisse, la loi américaine ne prévoit pas d'exigences relatives au ratio de liquidités à court terme ou au taux de refinancement. Les autorités compétentes sont cependant habilitées à exclure des banques du droit aux simplifications en fonction de leur profil de risque. Les motifs d'exclusion peuvent par exemple être leurs opérations hors bilan, leur portefeuille de négoce ou leur exposition en produits dérivés.

2.2 Commentaire des dispositions

Remplacement d'une expression

Les modifications effectuées à ce titre sont d'ordre terminologique et concernent uniquement la version française.

Art. 47a Simplifications

Les banques et les maisons de titres des catégories 4 et 5 pourront demander à être dispensées de l'obligation de calculer les fonds propres nécessaires selon les art. 41 à 46. Les établissements qui souhaiteront bénéficier de ces simplifications devront en présenter la demande à la FINMA, avec les preuves qu'ils remplissent toutes les conditions définies à l'art 47b. Si c'est le cas et qu'il n'existe aucun motif de refus selon l'art. 47c, la FINMA approuvera la demande.

Les exigences définies aux art. 41 à 46 visent à garantir que les établissements disposent de fonds propres suffisants par rapport aux risques encourus. Les simplifications dispenseront de l'obligation de respecter ces exigences, auxquelles se substitueront toutefois les conditions prévues à l'art. 47b.

⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, COM(2016) 850 final

⁶ Mise en consultation le 21 novembre 2018, la proposition de loi est disponible sous: <https://www.occ.treas.gov/> > News and Issuances > News Releases > 2018 > NR 2018-125 Agencies Propose Community Bank Leverage Ratio for Qualifying Community Banking Organizations.

- Les exigences relatives aux fonds propres nécessaires arrêtées aux art. 41 ss seront remplies implicitement, puisque les établissements devront notamment disposer, conformément à l'art. 47b, d'un ratio de levier simplifié élevé, calculé d'après leurs fonds propres de base. La FINMA vérifiera entre autres, au moyen d'un calcul simplifié de la qualité du bilan, que les établissements ne s'exposent pas à des risques de bilan trop importants. Si elle constate que c'est le cas, elle pourra durcir les conditions prévues à l'art. 47b en appliquant par analogie l'art. 4, al. 3, LB. Cela inclura la possibilité d'imposer un supplément de fonds propres au titre du pilier 2, comme prévu à l'art. 45. Pour les banques non soumises aux art. 41 à 46, les suppléments de fonds propres correspondants seront assurés par le biais du ratio de levier simplifié défini à l'art. 47b, al. 3.
- Les exigences qualitatives et quantitatives relatives aux fonds propres nécessaires visés à l'art. 41 ne s'appliqueront donc pas à ces établissements.
- N'étant pas soumis aux dispositions de l'art. 43, ces établissements n'auront pas l'obligation de détenir le volant de fonds propres proportionnel prévu dans cet article. Ce volant de fonds propres est de 3,2 % des positions pondérées en fonction des risques pour les établissements de la catégorie 4 et de 2,5 % pour ceux de la catégorie 5. Sont déterminantes pour garantir le caractère proportionnel du volant de fonds propres les différences de taille⁷ des établissements de chacune des deux catégories, ainsi que les différences de risque de réputation pour la place financière suisse qu'ils présentent. Le volant de fonds propres proportionnel ne sera pas suppléé par une exigence proportionnelle en matière de ratio de levier simplifié. Celui-ci sera en effet le même pour les banques et les maisons de titres des catégories 4 et 5, à savoir 8 %.
- Ne s'appliqueront pas non plus les exigences relatives au volant de fonds propres anticyclique sectoriel prévu à l'art. 44 et actuellement porté à l'actif pour les positions garanties de manière directe ou indirecte par des gages immobiliers. Soulignons en outre que d'éventuelles futures exigences relatives à un volant de fonds propres anticyclique général n'auraient pas d'incidence pour ces établissements.
- Les établissements bénéficiant des simplifications ne devront pas non plus être soumis aux dispositions relatives au ratio de levier visé à l'art. 46, en raison de la complexité des dispositions d'exécution techniques régissant le calcul de l'engagement total. En lieu et place, ils calculeront le ratio de levier simplifié défini à l'art. 47b, al. 3, qui est une bonne approximation du ratio de levier de l'art. 46. Le volant prévu de 5 points de pourcentage est garant du fait que l'exigence définie à l'art. 46 quant au niveau du ratio de levier sera maintenue.
- Enfin, ne s'appliqueront pas non plus les mécanismes de sanctions liés aux exigences de fonds propres, en particulier ceux relevant de l'autorégulation dans le domaine de l'octroi de crédits hypothécaires, fondée sur l'art. 72, al. 5.

Des simplifications sont également prévues en relation avec les exigences de liquidités. Selon le calendrier du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), le ratio de financement (NSFR) aurait dû être intégré au droit suisse au 1^{er} janvier 2018. Le 30 novembre 2018, suite à des retards au niveau international, le Conseil fédéral a cependant de nouveau décidé d'en reporter l'adoption. Dès que le NSFR entrera en vigueur, les établissements bénéficiant des simplifications devront être exemptés de l'obligation de le calculer et de le respecter. En lieu et place, les banques et les maisons de titres bénéficiant des simplifications se serviront du taux de refinancement simplifié (art. 47b, al. 4), qui est une bonne approximation du NSFR. L'exemption nécessaire sera inscrite dans l'OLiQ le moment venu. Les succursales de banques ou de maisons de titres étrangères devront elles aussi pouvoir demander une telle exemption.

⁷ Le total du bilan d'un établissement de la catégorie 4 peut atteindre 15 milliards de francs et ses dépôts privilégiés 500 millions, contre respectivement 1 milliard et 100 millions au plus pour un établissement de la catégorie 5.

Art. 47b Conditions

Les conditions à remplir par les banques et les maisons de titres pour pouvoir bénéficier des simplifications prévues à l'art. 47a sont définies à l'art. 47b. Étant donné que les succursales de banques ou de maisons de titres étrangères ne sont en règle générale pas tenues de calculer les fonds propres nécessaires visés aux art. 41 à 46, il n'y a pas lieu de fixer des conditions auxquelles elles pourraient être dispensées de le faire.

Al. 1

Les banques bénéficiant des simplifications devront satisfaire aux exigences définies aux let. a à c à tout moment. Ces conditions devront en outre être remplies aussi bien au niveau de chaque établissement qu'à celui du groupe financier.

Al. 1, let. a

Les banques des catégories 4 et 5 devront disposer d'un ratio de levier simplifié, tel que défini à l'al. 3, d'au moins 8 %. De cette manière, le ratio de levier non pondéré en fonction des risques (ratio d'endettement maximal) de 3 % exigé à l'art. 46 sera largement satisfait. Cette sécurité supplémentaire tient compte du fait que le ratio de levier est par définition non pondéré en fonction des risques et ne peut se substituer que de manière limitée au ratio de fonds propres pondéré en fonction des risques. La marge accrue de prise de risques est donc compensée par ces exigences plus élevées de ratio de levier simplifié, autrement dit de fonds propres non pondérés.

Al. 1, let. b

Le ratio de liquidités moyen défini à l'al. 3 devra être d'au moins 110 %, soit une valeur supérieure à l'exigence minimale de 100 % devant être respectée en permanence selon l'art. 14 OLiQ. Cette exigence accrue tient compte du fait qu'en cas de crise, un établissement peut devoir faire face à des sorties de liquidités excessives.

Al. 1, let. c

Le taux de refinancement défini à l'al. 4 devra être d'au moins 100 %, garantissant ainsi que les établissements bénéficiant des simplifications sont financièrement stables. Sur le plan conceptuel, le taux de refinancement remplacera le NSFR.

Al. 2

Le ratio de levier simplifié résulte d'un calcul simplifié du ratio d'endettement maximal visé à l'art. 46. Il sera déterminé en divisant les fonds propres de base selon l'art. 18, al. 2, en relation avec les art. 21 ss et 27 ss, par la somme des actifs du bilan (sous déduction des valeurs immatérielles, du goodwill et des participations) et des positions hors bilan. Les exigences de qualité des fonds propres correspondront ainsi toujours aux exigences prévues à l'art. 46.

Al. 3

Le ratio de liquidités moyen sera déterminé en divisant la moyenne, calculée sur les douze derniers mois, du portefeuille en fin de mois des HQLA selon les art. 15 ss OLiQ par la valeur moyenne, également calculée sur les douze derniers mois, de la sortie nette de trésorerie en fin de mois selon l'art. 16 OLiQ, attendue à 30 jours selon le scénario de crise du ratio de liquidités à court terme. Si un établissement présente simultanément la demande de simplifications selon l'art. 47a et la demande d'autorisation d'exercer une activité de banque prévue à l'art. 3 LB, il ne sera tenu de remplir l'exigence relative au ratio de liquidités moyen qu'au moment où il commencera à exercer son activité bancaire.

Al. 4

Le taux de refinancement sera calculé en divisant la somme des engagements résultant des dépôts de la clientèle, des obligations de caisse, des emprunts d'une durée résiduelle supérieure à un an, des prêts des centrales d'émission de lettres de gage d'une durée résiduelle

supérieure à un an et des fonds propres par la somme des créances sur la clientèle et des créances hypothécaires.

Al. 5

La FINMA pourra édicter des dispositions d'exécution techniques relatives aux calculs visés aux al. 2 à 4.

Art. 47c Refus de la demande

En présence de l'un ou de plusieurs des motifs de refus ci-après, la FINMA pourra refuser la demande fondée sur l'art. 47a. L'énumération exhaustive et la définition des motifs de refus garantissent la sécurité juridique et de planification nécessaire aux établissements.

Let. a

Si, compte tenu de ses caractéristiques, un établissement ne peut pas être classé dans les catégories 4 ou 5 selon l'OB ou s'il ne remplit pas les conditions prévues à l'art. 47b, la FINMA pourra refuser la demande.

Let. b

La FINMA pourra également refuser à un établissement d'accéder aux simplifications prévues à l'art. 47a si elle a pris à son encontre des mesures relevant du droit de la surveillance ou si une procédure de droit prudentiel a été engagée en relation avec les règles de comportement selon la loi fédérale sur les services financiers (LSFin), les règles de conduite sur le marché selon la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF), le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme selon la loi sur le blanchiment d'argent (LBA) ou les activités transfrontalières. De plus, si elle avait déjà ordonné à un établissement de prendre des mesures dans ces mêmes domaines et que celui-ci ne s'est pas exécuté, la FINMA pourra aussi lui refuser d'accéder aux simplifications prévues à l'art. 47a.

Let. c

Les simplifications prévues à l'art. 47a ne pourront pas non plus être accordées si la gestion des risques de taux d'intérêt est insuffisante ou si ces risques sont disproportionnés par rapport aux fonds propres de base, au résultat des opérations d'intérêts ou à la capacité de risque, compte tenu de l'ensemble des risques. Les critères d'identification d'une gestion insuffisante des risques de taux d'intérêt ou du caractère disproportionné de ces risques sont définis dans la circulaire 2019/2 de la FINMA «Risques de taux – banques» en relation avec les établissements dits hors normes (annexe 1, Cm 13).

Art. 47d **Non-respect des conditions**

Al. 1

Les banques et les maisons de titres bénéficiant des simplifications devront assurer par eux-mêmes la surveillance du respect des exigences auxquelles ils seront soumis conformément à l'art. 47b (cf. art. 12, al. 2, OB). Si elles ne remplissent plus ces exigences, elles devront immédiatement en informer la FINMA. Au surplus, l'obligation d'annoncer prescrite à l'art. 29, al. 2, de la loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA) s'appliquera.

Al. 2

La FINMA informera les établissements qui, compte tenu de leurs caractéristiques, ne peuvent plus être classés dans les catégories 4 ou 5 selon l'OB, ainsi que ceux dont la gestion des risques de taux d'intérêt est insuffisante ou dans lesquels ces risques sont disproportionnés (art. 47c, let. c). De même, lorsqu'elle ouvrira une procédure de droit prudentiel ou ordonnera des mesures contre un établissement dans les domaines énumérés à l'art. 47c, let. b, la FINMA informera l'établissement en question qu'il n'a plus droit aux simplifications prévues à l'art. 47a.

Al. 3

Dans les cas visés aux al. 1 et 2, la FINMA accordera à l'établissement concerné un délai pour remplir de nouveau les conditions. Ce délai sera en règle générale d'un an. Dans des cas particuliers justifiés, tels que des entrées subites de fonds de clients entraînant un non-respect temporaire des exigences définies à l'art. 47b, la FINMA pourra fixer un délai plus court ou plus long. Si, une fois passé le délai imparti, les conditions ne sont toujours pas remplies, l'établissement concerné ne pourra plus bénéficier des simplifications prévues à l'art. 47a, à moins qu'il ne présente une nouvelle demande.

Art. 47e **Renonciation aux simplifications**

Les banques et les maisons de titres qui ne voudront plus bénéficier des simplifications prévues à l'art. 47a devront en informer la FINMA et la société d'audit. Si elles souhaitent en profiter de nouveau ultérieurement, elles devront présenter une nouvelle demande (sujette à approbation).

Dispositions transitoires

Art. 148k **Méthode de calcul des dérivés**

Al. 1

Jusqu'au 31 décembre 2021, les banques des catégories 4 et 5 auront le droit, pour ce qui est des fonds propres nécessaires et de la répartition des risques, de continuer à effectuer la conversion de dérivés en leurs équivalents-crédit selon la méthode de la valeur de marché visée à l'art. 57 de la version de l'OFR du 1^{er} juillet 2016. D'ici là, cette méthode de calcul des équivalents-crédit des dérivés sera remaniée afin d'en corriger les défauts actuels. La méthode de la valeur de marché continuera donc d'être appliquée, sous une forme adaptée, après le 31 décembre 2021.

Al. 2

Il en ira de même, à titre de règle *de minimis*, pour les banques de la catégorie 3 dont les positions en dérivés ne sont pas significatives. La FINMA édicte les dispositions d'exécution techniques.

2.3 Procédure de consultation

2.3.1 Résultats de la procédure de consultation

Une consultation concernant les modifications prévues a eu lieu entre le 5 avril et le 12 juillet 2019. Tous les participants qui se sont exprimés sur cette partie du projet accueillent favorablement ces modifications et proposent parfois des adaptations. Les principaux résultats de la consultation sont présentés dans le rapport correspondant du Département fédéral des finances (DFF) du 27 novembre 2019.

2.3.2 Évaluation et pondération des résultats de la consultation

Après une analyse approfondie des adaptations proposées par les participants, les principales modifications de fond suivantes ont été apportées au projet:

- Les conditions requises pour pouvoir bénéficier des simplifications sont jugées trop sévères par les participants, tant en ce qui concerne le ratio de levier simplifié (art. 47b, al. 1, let. a, P-OFR) que le ratio de liquidités moyen (art. 47b, al. 1, let. b, P-OFR). Pour ce qui est du ratio de levier simplifié, la FINMA avait déjà, dans son rapport explicatif publié avant la consultation, qualifié de suffisante une valeur de 8 % pour les deux catégories, alors que le DFF proposait que les exigences restent proportionnelles. Les fonds propres exigés correspondront désormais à un ratio de levier simplifié d'au moins 8 % pour les établissements des catégories 4 et 5, et le ratio de liquidités moyen sera d'au moins 110 %. On a renoncé à des exigences proportionnelles à la taille et à l'importance des établissements.
- S'agissant de la définition du ratio de levier simplifié, les associations de branche demandaient que l'on prenne en compte non pas les placements auprès de la Banque nationale suisse (BNS), mais les réserves latentes. Selon elles, cela aurait pour effet d'augmenter le numérateur du ratio de levier simplifié par rapport au ratio de levier ordinaire, ou de diminuer le dénominateur, ce qui réduirait implicitement les exigences en matière de fonds propres. Étant donné que, dans ce cas, il ne s'agirait pas d'un ratio de levier simplifié, mais d'un ratio de levier redéfini, cette demande n'a pas été prise en compte.
- À la requête de la FINMA, les compétences de celle-ci en matière de refus de la demande de simplifications (art. 47c, let. b, P-OFR) ont été étendues. Cette demande peut en effet être refusée non seulement s'il existe une procédure en cours portant sur les règles de comportement selon la loi sur les services financiers (LSFin), sur les règles de comportement sur le marché selon la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF), sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme selon la loi sur le blanchiment d'argent (LBA) ou sur les activités transfrontalières, si la gestion des risques de taux est insuffisante ou si le risque de taux est disproportionné, mais, dorénavant aussi, si la FINMA a pris des mesures relevant du droit de la surveillance.
- Les modifications de l'OFR entraîneront également des adaptations dans l'ordonnance sur les liquidités (OLiq). Désormais, les banques des catégories 4 et 5 ne devront plus couvrir différentes périodes pour leurs tests de résistance des liquidités. Au lieu de cela, elles pourront, comme le prévoit le nouvel al. 1^{bis} de l'art. 9, prendre en compte uniquement le scénario de crise du ratio de liquidités à court terme (LCR) visé à l'art. 12, al. 1.

2.4 Conséquences économiques

2.4.1 Petites banques et maisons de titres

Les simplifications prévues à l'art. 47a visent à réduire la charge administrative des petites banques et maisons de titres, pour autant qu'elles satisfassent durablement à certaines exigences supplémentaires. L'application de la méthode de la valeur de marché pour calculer les

équivalents-crédit de dérivés, conformément à l'art. 148k, sera en revanche admise pour toutes les banques et maisons de titres des catégories de surveillance 4 et 5⁸, sans conditions. Les allègements prévus au niveau de l'ordonnance devraient permettre aux petites banques et maisons de titres de réaliser des économies agrégées d'environ 980 000 francs par an⁹. Si l'on fonde le calcul sur les estimations individuelles les plus élevées, les économies agrégées devraient atteindre 3 millions de francs au plus. Ainsi, même si l'on tient compte de ce montant maximal, les économies découlant *directement* du projet sont peu importantes. Pour les établissements interrogés par le DFF, ces économies représenteront 1 % au plus des charges d'exploitation. Elles découleront pour l'essentiel de la dispense du calcul des actifs pondérés en fonction des risques (*risk weighted assets*, RWA). Les simplifications proposées entraîneront cependant aussi des coûts de transition uniques agrégés pouvant atteindre 810 000 francs. L'application des simplifications étant facultative, il est donc probable qu'elles ne seront adoptées que par les établissements qui en attendent une économie nette. Les établissements interrogés soulignent que la principale raison de leur participation au projet pilote et des efforts accomplis pour remplir les conditions définies à l'art. 47b est la possibilité d'éviter de futurs coûts de mise en œuvre de la réglementation.

Les simplifications prévues à l'art. 47a ne seront accessibles qu'aux banques et aux maisons de titres des catégories 4 et 5. Sur ces 260 banques et maisons de titres, 87 ont déclaré être intéressées par le projet pilote de la FINMA relatif au régime des petites banques et 68 remplittaient les conditions pour y participer. Il y a en outre lieu de présumer que même après le projet pilote, les banques et les maisons de titres des catégories 4 et 5 ne seront pas toutes intéressées par les simplifications. En effet, en raison de leurs obligations de reporting interne vis-à-vis de leur maison mère, les filiales suisses de banques étrangères, par exemple, devront de toute façon continuer à effectuer les calculs dont elles seraient dispensées en vertu de l'art. 47a. De plus, afin d'améliorer leur position sur le marché des capitaux, certains établissements continueront à publier leurs états financiers conformément à la norme de Bâle, même sans y être obligés par cette norme et par ses modalités d'application en Suisse. Il semble donc réaliste d'estimer qu'à moyen terme, le nombre des établissements qui bénéficieront des simplifications sera d'environ 90.

Il n'est pas possible de chiffrer avec précision les coûts que le respect des conditions définies à l'art. 47b occasionnera. Pour les établissements qui remplissent déjà ces conditions, des coûts pourront résulter du fait qu'ils subiront, en matière de dotation en fonds propres et en liquidités, une perte de flexibilité susceptible de limiter leur stratégie d'affaires. Quant à ceux qui ne remplissent pas encore les conditions de l'art. 47b, mais souhaiteront bénéficier des simplifications, ils devront faire face à des coûts de capital et de liquidités accrus. Au final, la modification de l'ordonnance se traduira néanmoins par des résultats nets positifs pour les établissements concernés, car ceux-ci ne demanderont à bénéficier des simplifications prévues à l'art. 47a que si cela est avantageux pour eux.

Les établissements interrogés s'attendent à ce que la dispense du calcul des RWA leur permette d'économiser des coûts récurrents annuels s'élevant à 7000 francs en moyenne. Les estimations les plus élevées atteignent 20 000 francs. Ces économies concernent des coûts

⁸ Les établissements de la catégorie de surveillance 3 dont les positions en dérivés ne sont pas significatives pourront aussi continuer à appliquer la méthode de la valeur de marché.

⁹ Ces données chiffrées et celles qui suivent reposent sur les estimations de six établissements des catégories 4 et 5, qui ont répondu à une enquête réalisée par le DFF au début de 2019. L'enquête ne pouvait cependant être réalisée qu'auprès d'établissements qui avaient une connaissance suffisante des contenus du présent projet de modification de l'OFR. Seuls ont donc été interrogés des représentants de la branche impliqués dans le projet, d'où un échantillon de petite taille. Les estimations correspondent aux prévisions des personnes responsables interrogées et non aux valeurs empiriques tirées du projet pilote. N'ayant pour ainsi dire pas encore réalisé d'économies durant le projet pilote, les établissements participants n'ont en effet accumulé que peu d'expériences concrètes en ce qui concerne les conséquences financières des simplifications. Les six établissements interrogés diffèrent entre eux aussi bien par leur taille que par leur modèle d'affaires, mais ne sont pas forcément représentatifs de l'ensemble des établissements concernés. C'est pourquoi nous présentons non seulement les valeurs moyennes des estimations qu'ils nous ont fournies, mais également les estimations les plus élevées, de manière à donner une fourchette haute.

de révision et de licences, ainsi que des coûts internes. Toutefois, étant donné que les systèmes informatiques actuels intègrent déjà les calculs des RWA, les économies de coûts de licences n'interviendront qu'au moment de l'installation des versions ultérieures des logiciels concernés. Si l'on extrapole ces chiffres aux 90 établissements qui, selon toute attente, seront intéressés par les simplifications, les prévisions d'économies agrégées se situent entre 630 000 francs et 1,8 million de francs par an. Enfin, d'après les établissements interrogés, le fait de soumettre le calcul simplifié de la qualité du bilan au reporting prudentiel, en remplacement du calcul des RWA, ne devrait pas se traduire par des coûts annuels accrus.

La dispense du calcul des RWA et les légères modifications des rapports destinés à la BNS entraîneront certains coûts de conversion uniques pour les établissements concernés. Les établissements interrogés les estiment à 4000 francs en moyenne et à 7000 francs au plus (coûts agrégés pour les 90 établissements: entre 360 000 et 630 000 francs).

En ce qui concerne la simplification du calcul du ratio de levier, les établissements interrogés s'attendent à des économies récurrentes de quelque 1000 à 2000 francs par an (agrégées: entre 90 000 et 180 000 francs). Les coûts de conversion uniques sont également estimés à environ 1000 à 2000 francs par établissement.

Alors que l'octroi des simplifications prévues à l'art. 47a est soumis à conditions, la possibilité d'appliquer la méthode de la valeur de marché pour calculer les équivalents-crédit de dérivés (art. 148k) sera ouverte à toutes les banques et maisons de titres des catégories 4 et 5 (ainsi qu'à celles de la catégorie 3 dont les positions en dérivés ne sont pas significatives). Ces établissements pourront donc continuer à faire ce calcul à l'aide de la méthode de la valeur de marché, en lieu et place de l'approche standard (*standardised approach for counterparty credit risk, SA-CCR*). En ce qui concerne les catégories de surveillance 1 à 3, le remplacement de cette méthode par l'approche standard plus moderne aura lieu fin 2019, conformément à la modification du 22 novembre 2017 de l'OFB (cf. art. 148g, al. 3). La possibilité de choisir entre les deux approches est offerte à l'ensemble des quelque 260 banques et maisons de titres des catégories de surveillance 4 et 5 (ainsi qu'à un petit nombre d'établissements de la catégorie 3). Étant donné que l'art. 47b ne prévoit pas d'exigences particulières en matière de répartition des risques, l'égalité de traitement des petits établissements indépendamment du respect des conditions dudit art. 47b se justifie. Selon les établissements interrogés, il devrait en résulter des économies d'environ 1000 francs par an en moyenne. Les estimations les plus élevées atteignent 4000 francs. Si l'on extrapole ces chiffres à l'ensemble des petites banques et maisons de titres, le maintien de la méthode de la valeur de marché se traduira par des économies annuelles se situant entre 260 000 francs et 1,04 million de francs au total. Aucun des établissements interrogés ne s'attend à réaliser des économies significatives sur les coûts de conversion uniques. D'autres économies susceptibles d'être réalisées par toutes les banques et maisons de titres des catégories 4 et 5 résultent de la réduction du nombre de scénarios à calculer dans le cadre des tests de résistance des liquidités. Cette simplification a été intégrée dans le projet d'ordonnance à la suite de la consultation et n'avait pas encore été abordée au moment de l'enquête. Il n'existe donc aucune estimation de l'utilité de cette mesure.

Le montant total des économies qui résulteront des simplifications dans l'ordonnance en faveur des petites banques et maisons de titres peut sembler minime aujourd'hui. Même pour les petits établissements, elles ne seront substantielles que dans un très petit nombre de cas. Les économies pourront cependant augmenter si les petites banques et maisons de titres qui remplissent les conditions de l'art. 47b auront également la possibilité de bénéficier d'allègements en relation avec de futures réglementations, en fonction des risques. Il faut en outre tenir compte du fait que la FINMA prévoit, au niveau de ses circulaires, d'autres allègements en faveur des petites banques et maisons de titres remplissant les conditions de l'art. 47b. Du point de vue des établissements concernés, les simplifications prévues au niveau de l'ordonnance et à celui des circulaires peuvent être considérées comme un tout. Les établissements interrogés estiment que les mesures prévues à ce jour dans les circulaires en faveur des éta-

blissements qui rempliront les conditions de l'art. 47b se traduiront par des économies récurrentes annuelles de 24 000 francs en moyenne (agrégées: 2,2 millions). Les estimations les plus élevées atteignent 90 000 francs (agrégées: 8,1 millions)¹⁰.

Les modifications de l'ordonnance et des circulaires permettront à l'ensemble des petites banques et maisons de titres de réaliser des économies récurrentes agrégées de 3,1 millions de francs par an au total. Même en tenant compte des estimations les plus élevées, ces économies récurrentes agrégées ne dépasseront pas 11 millions de francs par an. Elles résulteront principalement des modifications des circulaires de la FINMA. S'y ajouteront, pour les établissements bénéficiant des simplifications prévues à l'art. 47a, l'absence de coûts de transition liés aux futures réglementations. Enfin, les établissements interrogés s'attendent à ce que l'adoption des calculs des RWA conformes au dispositif final de Bâle III et l'application de futures réglementations basées sur les RWA se traduisent par d'importantes économies sur les coûts de mise en œuvre. Ils soulignent que ce n'est qu'à cette condition qu'il vaudra la peine, du point de vue de l'économie d'entreprise, de remplir les conditions définies à l'art. 47b.

2.4.2 Concurrence, place financière et croissance

Les simplifications proposées pour les banques et les maisons de titres particulièrement liquides et bien capitalisées des catégories 4 et 5 visent à atténuer les coûts fixes supérieurs à la moyenne que la réglementation fait peser sur les petits établissements. Ces mesures doivent donc être considérées non pas comme un avantage concurrentiel accordé aux petits établissements, mais comme la correction d'une distorsion de la concurrence dont ils pâtissent en raison de ces coûts fixes. C'est là l'objectif explicite du train de mesures proposé. La nouvelle distinction entre établissements remplissant ou ne remplissant pas les conditions définies à l'art. 47b ne présente pas d'inconvénient du point de vue de la concurrence, car les simplifications proposées seront ouvertes à tous les établissements concernés.

En plus d'atténuer les désavantages pesant sur les petits établissements, le train de mesures proposé peut réduire les obstacles réglementaires à l'entrée de nouveaux établissements sur le marché. C'est ainsi que les nouveaux acteurs du marché pourront aussi bénéficier directement des simplifications prévues à l'art. 47a et ne devront remplir la condition prévue à l'art. 47b, al. 3, qu'au moment où ils commenceront à exercer leur activité.

D'un point de vue économique global, les économies agrégées que pourront faire les petites banques et maisons de titres ne sont pas très importantes. Il ne faut donc pas s'attendre à ce qu'elles aient un effet sur la croissance économique.

2.4.3 Clients, stabilité du système et surveillance des marchés financiers

Les simplifications n'entraîneront ni coûts ni avantages directs pour les déposants ou les preneurs de crédit. Les clients pourraient cependant en profiter indirectement, en ceci que le train de mesures proposé favorisera le maintien de la diversité de l'offre.

Les établissements remplissant les conditions définies à l'art. 47b disposeront d'une liberté accrue, qui leur permettra de prendre davantage de risques dans certains domaines. De plus, étant exemptés du calcul des RWA, ils ne seront plus soumis aux dispositions concernant le volant de fonds propres anticyclique sectoriel (cf. art. 47a). Ces banques qui, compte tenu de leur ratio de levier non pondéré en fonction des risques, seront bien capitalisées pourront en outre financer des crédits plus risqués et par conséquent plus rentables. L'octroi de crédits d'entreprise non garantis, par exemple, deviendra plus intéressant pour elles. Enfin, le mécanisme de sanctions lié aux pondérations-risque des actifs et relevant de l'autorégulation dans le domaine hypothécaire (art. 72, al. 5) ne leur sera plus applicable. En ce qui concerne les établissements qui remplissent déjà les conditions définies à l'art. 47b, l'effet d'incitation lié aux pondérations-risque sera limité, car ces établissements ne sont pas liés par les exigences

¹⁰ Les allègements prévus au niveau des circulaires sont analysés dans le rapport d'audit de la FINMA concernant la modification des circulaires concernées.

de fonds propres pondérés en fonction des risques. De plus, le calcul simplifié de la qualité du bilan permettra à la FINMA de continuer à exercer une certaine surveillance sur une éventuelle augmentation des risques. Enfin, les risques pour la stabilité du système financier sont encore réduits par la faible part cumulée que représentent les établissements des catégories 4 et 5 dans le système bancaire. Il est cependant possible que l'on assiste à un transfert de certaines activités plus risquées, ou de parts de marché, vers les petites banques.

Les établissements qui bénéficieront des simplifications profiteront également d'une simplification du système de communication à la BNS et à la FINMA¹¹. Pour que ces dernières puissent continuer à apprécier les risques pris par ces banques, une modification ponctuelle sera apportée au reporting prudentiel, afin de suppléer sommairement au calcul des RWA. Les établissements pilotes en ont déjà été informés par écrit. Il s'agit en particulier d'opérer une subdivision des crédits hypothécaires en crédits pour objets résidentiels et crédits pour autres objets. Des informations devront en outre être fournies sur les objets résidentiels de rendement et sur ceux ne présentant pas ce caractère.

Pour compenser la marge accrue de prise de risques dont ils disposeront, les établissements qui voudront bénéficier des simplifications devront remplir des exigences de fonds propres plus élevées en matière de ratio de levier simplifié. Cette sécurité supplémentaire tient compte du fait que le ratio de levier est par définition non pondéré en fonction des risques et ne peut se substituer que de manière limitée au ratio de fonds propres pondéré en fonction des risques. Le niveau de sécurité supplémentaire nécessaire a été déterminé sur la base de données historiques tirées de la crise de l'immobilier suisse des années 1990 ainsi que d'une étude de la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), qui a analysé 1200 liquidations de banques intervenues entre 1986 et 2007 aux États-Unis. Lors de la crise de l'immobilier des années 1990, les banques cantonales bernoise (BCBE), vaudoise (BCV) et genevoise (BCGE), classées dans la catégorie 3, ont subi des pertes comprises entre 8 % et 18 % du total de leur bilan. L'étude de la FDIC arrive quant à elle à la conclusion que plus une banque est petite, plus ses pertes par rapport au total de son bilan sont élevées. Cela signifie que les taux de perte correspondants de banques des catégories 4 et 5 auraient été tendanciellement supérieurs à ceux des trois banques précitées de la catégorie 3. Pour les banques américaines dont le total du bilan est comparable à celui des établissements des catégories 4 et 5 (< 15 milliards de francs), l'étude de la FDIC met en évidence une perte moyenne de 18 % du total du bilan.

Les simplifications prévues se traduiront par une diminution des informations dont disposera la FINMA sur la situation des établissements concernés, ce qui pourrait entraîner un allongement de son temps de réaction lorsqu'elle devra ordonner des mesures. Ce risque accru sera compensé par des exigences de fonds propres et de liquidités plus élevées, fixées de manière proportionnelle, qui amélioreront la capacité d'absorption des pertes de ces établissements. Les risques pour les clients et pour le système financier dans son ensemble ne devraient donc guère augmenter.

En cas de faillite d'une petite banque ou maison de titres, les effets sur la sécurité des dépôts et sur le système financier sont nettement moins importants qu'en cas de faillite d'un établissement de moyenne ou grande taille. Le montant total des dépôts garantis de l'ensemble des banques et maisons de titres des catégories 4 et 5 est inférieur à la limite systémique de garantie de 6 milliards de francs. Étant proportionnelles à la taille de l'établissement, les exigences en matière de ratio de levier simplifié tiennent compte des différences de risques entre établissements de différentes tailles. Dans les domaines où les risques ne dépendent pas directement de la taille de l'établissement, les exigences à satisfaire resteront les mêmes pour toutes les banques et maisons de titres. Cela concerne en particulier les dispositions relatives au comportement commercial.

¹¹ Les données collectées par la BNS dans l'exercice de ses tâches légales visées à l'art. 5 LBN ne sont pas concernées.

2.4.4 Confédération, cantons et communes

Les simplifications prévues n'ont pas d'incidences budgétaires, ni par conséquent de conséquences financières directes pour la Confédération, les cantons et les communes. L'augmentation des recettes fiscales qui découlera des économies réalisées par les petits établissements devrait être négligeable.

2.5 Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹², ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹³. Le projet pilote relatif au régime des petites banques, qui a servi de base à la présente modification de l'OFR, n'a été lancé par la FINMA qu'après l'adoption du programme de la législature. La présente modification de l'OFR est conforme aux principes de la politique du Conseil fédéral en matière de marchés financiers¹⁴.

2.6 Aspects juridiques

2.6.1 Constitutionnalité

Les dispositions proposées se fondent sur les dispositions correspondantes de la LB, à savoir ses art. 4 et 56 (cf. chap. 1).

2.6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Il n'existe pas d'obligations dont il faut vérifier la compatibilité avec le présent projet.

2.6.3 Délégation de compétences législatives

Aucune délégation de compétences législatives n'est prévue.

2.7 Entrée en vigueur

La présente modification de l'OFR entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020, en même temps que les modifications découlant des dispositions d'exécution de la LEFin. Une disposition transitoire est prévue dans le nouvel art. 148k.

¹² FF 2016 981

¹³ FF 2016 4999

¹⁴ Cf. rapport du Conseil fédéral du 20 octobre 2016 «Politique en matière de marchés financiers pour une place financière suisse compétitive»

3 Crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement

3.1 Contexte

Depuis fin 2008, les taux d'intérêt sont exceptionnellement bas en Suisse. Or ce genre de situation favorise l'apparition de déséquilibres tant sur le marché hypothécaire que sur le marché immobilier. Les corrections de ces déséquilibres étant souvent brutales, les conséquences qui en découlent peuvent être graves. Des indices d'une évolution allant dans ce sens avaient déjà été identifiés en Suisse en 2010, et différentes mesures (réglementation et système d'autorégulation)¹⁵ ont été prises, ce qui a produit un effet modérateur surtout dans le secteur des objets résidentiels à usage propre. En revanche, les risques se sont accentués dans le domaine des objets résidentiels de rendement (objets résidentiels qui ne sont pas utilisés principalement par le preneur de crédit lui-même). Une analyse détaillée de cette évolution figure dans l'annexe.

Faute d'autres possibilités de placement, des investisseurs divers, confrontés à la faiblesse des taux d'intérêt, se sont tournés vers le marché immobilier. En conséquence, les prix ont progressé sensiblement dans ce segment ces dix dernières années et l'activité s'est accrue dans le secteur de la construction. Or les indices d'une offre excédentaire sont de plus en plus nombreux. S'élevant à 1,66 % le 1^{er} juin 2019, le taux de vacance pour l'ensemble de la Suisse n'a ainsi jamais été aussi haut depuis la fin des années 1990 (cf. annexe, illustration 3). En parallèle, les loyers et les rendements diminuent. Le risque de correction des prix des objets résidentiels de rendement a donc considérablement augmenté ces dernières années. Dans la mesure où 30 % des crédits hypothécaires octroyés en Suisse (prêts existants et nouveaux prêts) servent à financer des biens immobiliers de ce genre, les banques suisses sont exposées aux retombées d'une telle correction.

Or les banques suisses sont très exposées non seulement à des corrections de prix, mais également à l'augmentation des taux. Des données de la BNS montrent¹⁶ que les risques liés à la capacité financière des emprunteurs ont aussi crû de manière notable dans le domaine du financement d'objets résidentiels de rendement au moyen de crédits hypothécaires. Pour plus de la moitié des nouveaux crédits hypothécaires accordés en 2017, les coûts correspondants calculés sur la base d'un taux d'intérêt théorique de 5 % et comprenant des frais d'entretien de 1 % et des frais d'amortissement de 1 % dépasseraient les revenus locatifs nets de ces objets¹⁷. Ces crédits représentent une part supérieure à 40 % dans presque toutes les banques et même une part dépassant largement ce pourcentage dans certains établissements (cf. annexe, illustration 7). Parallèlement, un grand nombre de crédits sont assortis de taux bloqués à court terme, voire à très court terme. Par conséquent, si les taux d'intérêt devaient augmenter, les débiteurs verraient les coûts des crédits hypothécaires s'envoler sans que leurs revenus locatifs nets en fassent de même. De plus, la part des nouveaux crédits hypothécaires présentant une quotité de financement élevée ou très élevée reste importante. Une

¹⁵ Le système d'autorégulation des banques a été révisé en 2012, puis en 2014. Depuis lors, les preneurs de crédit hypothécaire doivent apporter au moins 10 % de la valeur de nantissement sous la forme de fonds propres ne provenant pas d'avoirs d'une caisse de pension. Dans la mesure où il n'a jamais été permis de prendre en compte ces avoirs à titre de fonds propres lors de l'acquisition d'un objet résidentiel de rendement, et où le nombre de crédits présentant une quotité de financement supérieure à 90 % était moins élevé dans ce segment, cette exigence minimale a pu avoir un effet modérateur uniquement sur le segment des objets résidentiels à usage propre. En outre, les crédits hypothécaires octroyés pour le financement d'objets résidentiels de rendement doivent être amortis aux deux tiers de la valeur de nantissement en l'espace de quinze ans. Dans le cas des crédits qui dépassent 80 % de la valeur de nantissement, la pondération-risque des tranches présentant une quotité de financement supérieure à ce ratio a été relevée à 100 % le 1^{er} janvier 2013 (contre 75 % précédemment). Enfin, un volant de fonds propres anticyclique sectoriel de 1 % a été activé en 2013, puis relevé à 2 % en 2014.

¹⁶ Depuis septembre 2017, les 26 plus grandes banques du pays, qui représentent ensemble quelque 90 % du marché hypothécaire suisse, participent à l'enquête trimestrielle de la BNS sur les nouveaux prêts hypothécaires («HYPO_B»).

¹⁷ Ce serait déjà le cas pour 20 % des crédits environ si le taux d'intérêt théorique s'élevait à 3 %.

contraction des prix sur le marché immobilier entraînerait une augmentation de ces quotités compte tenu de la diminution de valeur de l'immobilier. Les banques pourraient alors tenter d'exiger des garanties supplémentaires de la part des preneurs de crédit ou d'inclure dans le taux du crédit une prime de risque plus élevée. Si les prix devaient subir une correction majeure et que le preneur de crédit ne soit pas en mesure de fournir la marge variable requise, la sûreté ne couvrirait plus le montant du crédit et la banque devrait procéder à des réévaluations. Dans l'ensemble, les données de la BNS indiquent également une accumulation des risques liés à la quotité de financement et à la capacité financière des emprunteurs dans le segment des objets résidentiels de rendement, ce qui augmente la probabilité que les banques essuient des pertes directes sur ces crédits hypothécaires en cas de relèvement des taux. À la fin de l'année 2018, la FINMA a soumis les crédits hypothécaires à un test de résistance global qui a confirmé l'augmentation des risques pesant sur le marché hypothécaire, en particulier sur le segment des objets résidentiels de rendement en lien avec la capacité financière des emprunteurs.

Les évolutions décrites ci-dessus démontrent que les mesures prises jusqu'à présent ne suffisent pas pour éviter l'apparition de nouveaux risques liés aux objets résidentiels de rendement, risques qui auraient de graves conséquences pour la stabilité financière. La modification de l'ordonnance du 1^{er} juin 2012 sur les fonds propres (OFR; RS 952.03) mise en consultation entre le 5 avril et le 12 juillet 2019 devrait donc renforcer la capacité de résistance des banques face aux pertes que ces dernières pourraient subir dans le segment des objets résidentiels de rendement. De plus, cette mesure devrait aussi modérer indirectement l'offre de crédits hypothécaires destinés à financer des objets résidentiels de rendement, et contribuer à contrecarrer une nouvelle augmentation des risques liés à la capacité financière des emprunteurs dans le segment des objets résidentiels de rendement.

3.2 Mesure réglementaire mise en consultation

Afin d'accroître la capacité de résistance des banques face à des pertes liées aux objets résidentiels de rendement et de contrecarrer une recrudescence des risques décrits, le Conseil fédéral avait proposé de multiplier par un facteur 2,15 dans l'approche standard (cf. annexe 3 de l'OFR) la pondération-risque des crédits garantis par gage immobilier et servant à financer des objets résidentiels de rendement situés en Suisse dont la quotité de financement excède deux tiers de la valeur vénale, et, par conséquent, d'augmenter la couverture de ces crédits au moyen de fonds propres. C'est pourquoi il fallait faire la distinction entre les objets résidentiels à usage propre et les objets résidentiels de rendement. Les banques qui suivent l'approche standard auraient ainsi immobilisé des fonds supplémentaires qui leur auraient servi à absorber les pertes lors d'une éventuelle phase de correction.

Renforcement du système d'autorégulation

Compte tenu des risques évoqués, le DFF avait entamé des discussions avec les établissements bancaires dès juillet 2018, en collaboration avec la FINMA et la BNS. Afin de respecter le principe de subsidiarité des mesures réglementaires, ces discussions avaient pour objectif de trouver un accord avec l'Association suisse des banquiers (ASB) concernant le renforcement du système d'autorégulation dans le segment des objets résidentiels de rendement. Ce renforcement visait à empêcher un nouvel accroissement des risques que ce segment de marché fait peser sur le bilan des banques. Bien que son analyse de la situation ait été largement semblable à celle des autorités, l'ASB estimait, jusqu'à l'ouverture de la consultation, que la plupart des établissements bancaires géraient leurs risques hypothécaires de manière appropriée. Elle proposait donc de prendre des mesures de surveillance spécifiques à l'égard des établissements exposés au risque de correction des prix et à des risques trop importants en

matière de capacité financière des emprunteurs¹⁸. Elle jugeait en revanche que la situation ne justifiait pas la mise en œuvre de mesures applicables à l'échelle nationale. C'est pourquoi elle a expressément rejeté le renforcement du système d'autorégulation et la définition de mesures étatiques.

En mars 2019, l'ASB s'est finalement exprimée en faveur d'un renforcement du système d'autorégulation. Au cours de la consultation, elle a adapté son autorégulation et a soumis le système révisé à l'approbation de la FINMA le 17 juin 2019. Celui-ci prévoit concrètement que pour les financements hypothécaires d'objets de rendement¹⁹, les fonds propres apportés par les emprunteurs doivent représenter non plus 10 %, mais au moins 25 % de la valeur de nantissement. En outre, la dette hypothécaire doit être ramenée aux deux tiers de la valeur de nantissement en l'espace de dix ans au maximum au lieu de quinze ans actuellement. Le 28 août 2019, le conseil d'administration de la FINMA a reconnu comme standard minimal applicable au 1^{er} janvier 2020 l'autorégulation révisée dans le domaine des financements hypothécaires d'objets résidentiels de rendement, en vertu de l'art. 7, al. 3, de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers²⁰.

3.2.1 Efficacité du système d'autorégulation révisé

Le but de la mesure proposée par le DFF, à savoir le relèvement de la pondération-risque des objets résidentiels de rendement, était de renforcer la capacité des banques à absorber les pertes. Le système d'autorégulation révisé, quant à lui, prend en considération les critères d'octroi des crédits. Cette mesure, axée sur la demande, ne peut pas être comparée directement avec le projet d'OFr. Alors que le relèvement de la pondération-risque ne pourrait avoir qu'un effet modérateur indirect sur l'offre de crédits hypothécaires destinés à financer des objets résidentiels de rendement, l'augmentation des fonds propres des emprunteurs que prévoit le système d'autorégulation révisé peut, elle, exercer un effet modérateur direct sur l'offre de crédits hypothécaires et permettre d'éviter que les risques de crédit ne continuent d'augmenter dans le segment des objets résidentiels de rendement. Par contre, l'effet attendu de la réduction de la durée d'amortissement est limité. Même si la durée d'amortissement des crédits hypothécaires octroyés pour des objets de rendement passe de quinze à dix ans, cette réduction est compensée par la plus faible quotité de financement de 75 %. Le taux d'amortissement moyen annuel permettant de ramener une hypothèque présentant une quotité de financement de 80 % aux deux tiers de la valeur de nantissement en l'espace de quinze ans (1,11 %) est quasiment le même que celui permettant de ramener une hypothèque présentant une quotité de financement de 75 % aux deux tiers de la valeur de nantissement en l'espace de dix ans.

La modification de l'ordonnance proposée par le DFF ne s'applique qu'indirectement aux banques qui utilisent des modèles internes pour calculer les pondérations-risque. Les banques qui souhaitent bénéficier des simplifications prévues à l'art. 47a P-OFr sont entièrement exclues du champ d'application. L'autorégulation, quant à elle, a l'avantage d'être une norme minimale applicable à toutes les banques. Elle ne concerne toutefois que les nouvelles opérations et les augmentations de crédits, tandis que le relèvement des pondérations-risque prévu dans le projet d'OFr concerne tous les crédits hypothécaires existants. Néanmoins, l'instrument de l'autorégulation est plus ciblé dans la mesure où les critères de capacité financière sont plus stricts, notamment pour les nouveaux crédits octroyés.

¹⁸ La FINMA procédera de la même manière que ces dernières années dans le cadre de sa surveillance prudentielle, en complément de la présente modification de l'OFr. Des mesures allant dans ce sens ciblent déjà des risques propres à certains établissements (approche ex post). La modification de l'OFr faisant l'objet des présents commentaires vise à prévenir l'apparition d'autres risques (approche ex ante), objectif que les mesures relevant du droit de la surveillance ne permettent pas d'atteindre.

¹⁹ Les objets de rendement comprennent aussi bien les objets de rendement résidentiels que les objets de rendement commerciaux.

²⁰ RS 956.1

La définition des objets de rendement figurant dans l'autorégulation révisée est plus restrictive que celle des objets résidentiels de rendement proposée dans le projet d'OFR, puisqu'elle exclut les propriétés par étages et les maisons individuelles qui ne sont pas habitées par leur propriétaire mais sont destinées à la location (objets dits «buy-to-let»). Elle correspond à la définition contenue dans les «Directives de l'ASB concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier»²¹, qui ne considère pas les objets «buy-to-let» comme des objets de rendement. Cette définition est actuellement acceptable car elle n'entraîne pas de coûts d'adaptation pour les banques et a permis de trouver une solution ciblée susceptible d'entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Cependant, le segment des objets «buy-to-let» représente environ un quart des crédits hypothécaires octroyés par les banques pour des objets résidentiels de rendement, ce qui n'est pas négligeable aux yeux du Conseil fédéral. Ce segment devrait en principe être intégré dans celui des objets résidentiels de rendement, y compris pour des considérations liées aux risques. C'est pourquoi la distinction entre objets à usage propre et objets résidentiels de rendement sera rediscutée dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif final de Bâle III. Du point de vue des risques, le Conseil fédéral privilégie une définition plus large des objets résidentiels de rendement, qui comprendrait une grande partie des objets «buy-to-let».

De manière générale, on peut supposer que, par comparaison avec le relèvement des pondérations-risque, l'autorégulation révisée aura un effet plus direct sur l'octroi de crédits hypothécaires et, par conséquent, sur la réduction des risques liés à la capacité financière dans le domaine des objets résidentiels de rendement.

3.2.2 Neutralité concurrentielle du système d'autorégulation révisé

Le système d'autorégulation révisé permettra de garantir l'égalité de traitement par rapport aux assureurs et aux caisses de pension. Il s'appliquera aussi aux assurances après l'adaptation par la FINMA de la «Description technique du modèle standard SST pour le risque de crédit»²². Les positions concurrentielles relatives des banques et des assurances ne seront donc pas modifiées. En revanche, aucune reprise directe du système d'autorégulation révisé n'est prévue pour les caisses de pension. La part de fonds propres que doivent apporter les preneurs de crédit pour obtenir un financement auprès de ces institutions est d'ores et déjà de 20 %, et il n'existe pas de règles d'amortissement. Si l'on constatait à l'avenir une nette augmentation des crédits octroyés par les caisses de pension – ce qui indiquerait un déplacement des preneurs de crédit hypothécaire vers ces institutions – et donc une augmentation de la part des caisses de pension, qui est aujourd'hui modeste, sur le marché hypothécaire, il faudrait examiner la nécessité de mesures réglementaires. On pourrait envisager par exemple une augmentation de l'apport de fonds propres nécessaires pour un financement hypothécaire et l'introduction de règles d'amortissement.

3.3 Procédure de consultation

3.3.1 Résultats de la procédure de consultation

La consultation portant sur la proposition de relèvement de la pondération-risque des crédits garantis par gage immobilier et destinés à financer des objets résidentiels de rendement situés en Suisse s'est déroulée du 5 avril au 12 juillet 2019. Le projet est soutenu sans réserves par certains participants à la consultation et totalement rejeté par d'autres. La majorité des participants reconnaissent toutefois que des mesures sont nécessaires, mais privilégient le renforcement du système d'autorégulation de l'ASB par rapport au relèvement de la pondération-

²¹ ASB (2019): Directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier

²² FINMA (2019): Description technique du modèle standard SST pour le risque de crédit, disponible sous: <https://www.finma.ch> > Surveillance > Assurances > Instruments multisectoriels > Test suisse de solvabilité (SST) > Descriptions techniques > Description technique du modèle standard SST pour le risque de crédit

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (établissements particulièrement liquides et bien capitalisés, crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement, TBTF – banques mères)

risque des objets résidentiels de rendement. Les principaux résultats de la procédure de consultation sont présentés dans le rapport correspondant du DFF en date du 27 novembre 2019.

3.3.2 Décision du Conseil fédéral

Comme il l'avait déjà annoncé à l'ouverture de la consultation, et pour respecter le principe de subsidiarité des mesures réglementaires, le Conseil fédéral a renoncé le 27 novembre 2019 au relèvement de la pondération-risque pour les objets résidentiels de rendement, proposé initialement par le DFF, en faveur de l'autorégulation. Il fonde sa décision sur l'effet attendu du système d'autorégulation révisé et sur les résultats de la consultation. Étant donné que la révision de l'autorégulation repose sur des éléments²³ qui figurent déjà sous une forme adéquate dans l'art. 72, al. 5, OFR, il n'est pas nécessaire de modifier cet article. Au vu de la faiblesse persistante des taux d'intérêt, le Conseil fédéral continuera à suivre de près le marché immobilier et envisagera d'autres mesures en cas de détérioration de la situation.

²³ «Une part minimale adéquate de fonds propres apportés par le preneur de crédit» et «un amortissement du crédit approprié en termes de délais et de montants» (art. 72, al. 5, OFR)

4 TBTF – banques mères

4.1 Présentation du projet

4.1.1 Contexte

Les exigences *gone concern* proposées garantiront qu'une banque en difficulté pourra être assainie ou liquidée de manière ordonnée sans le soutien financier de l'État. Elles complèteront ainsi les exigences *going concern*, qui permettent d'assurer la poursuite des activités ordinaires en cas de pertes importantes. En 2016, le Conseil fédéral avait déjà fixé des exigences *gone concern* aux groupes bancaires UBS et Credit Suisse et ainsi transposé en grande partie la norme internationale régissant la capacité totale d'absorption des pertes (*total loss-absorbing capacity* [TLAC]) des banques d'importance systémique mondiale. Depuis le 1^{er} janvier 2019, les exigences *gone concern* s'appliquent également, mais dans une moindre mesure, aux banques d'importance systémique axant leurs activités sur le marché intérieur (PostFinance SA, Raiffeisen et Banque cantonale de Zurich). En vue de la mise en œuvre prochaine des prescriptions internationales relatives aux fonds transférés à l'intérieur d'un groupe pour l'absorption des pertes (*internal TLAC*), le Conseil fédéral a annoncé, le 21 novembre 2018, qu'il déciderait durant le premier semestre 2019 quels établissements d'un groupe financier devraient respecter les exigences particulières applicables aux banques d'importance systémique et à quelles exigences *gone concern* seraient soumises les entités suisses des grandes banques. Dans le cas des établissements d'un groupe financier, la priorité est de s'assurer que ces derniers disposent de fonds propres suffisants en Suisse. En particulier, les banques mères et les entités suisses qui se voient déléguer des fonctions d'importance systémique doivent avoir des fonds propres suffisants en cas de crise.

Le projet d'OFR mis en consultation le 23 février 2018 contenait déjà une proposition d'exigences *gone concern* applicables aux banques d'importance systémique qui axent leurs activités sur le marché intérieur. Après avoir évalué les résultats de la consultation, le Conseil fédéral a décidé de reporter l'application des dispositions relatives aux banques mères et, par conséquent, des exigences *gone concern* visant les entités suisses des grandes banques.

En outre, le Conseil fédéral entend abroger le système de remises qui permet à la FINMA d'alléger les exigences *gone concern* pour les deux grandes banques afin d'améliorer la capacité de liquidation de ces dernières. Cette mesure devrait prendre effet au plus tôt en 2022. La FINMA et les deux grandes banques ont convenu des mesures que celles-ci devront exécuter d'ici à la fin de 2021 pour recevoir la plus grosse remise possible, moyennant le respect des normes internationales. À partir de ce moment-là, le système de remises n'encouragera plus les banques à améliorer leur capacité de liquidation et sera donc supprimé à des fins de simplification du régime des établissements financiers trop grands pour être mis en faillite (ou régime *too big to fail*, TBTF).

4.1.2 Réglementation proposée

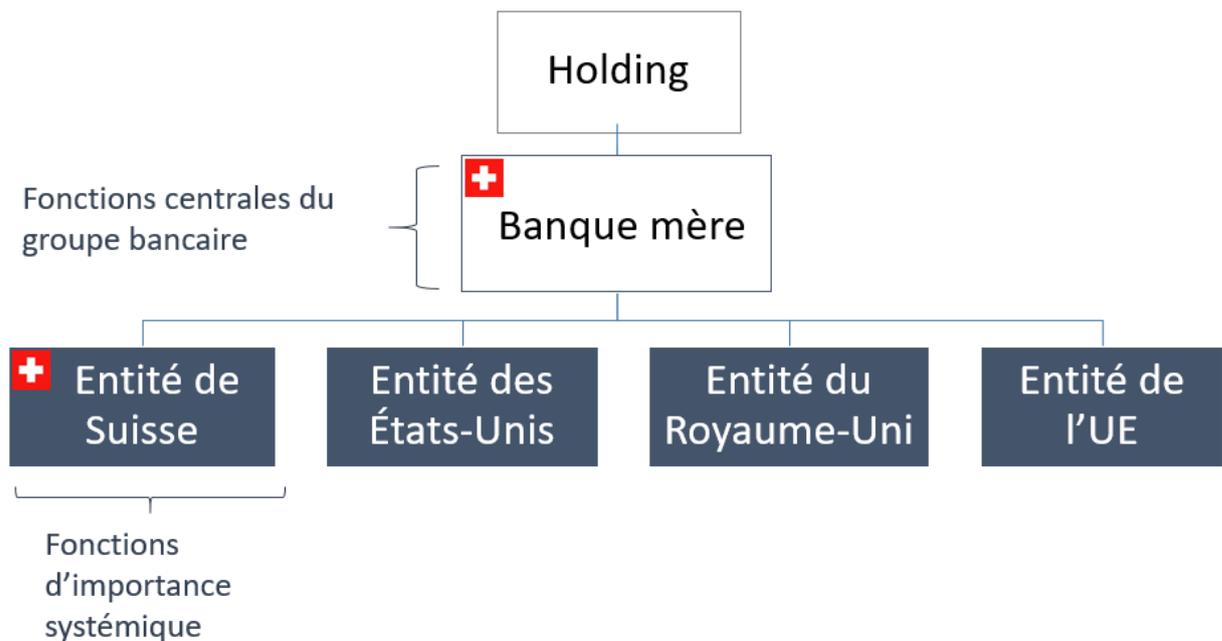
Les banques d'importance systémique sont soumises à des exigences particulières (cf. art. 9 LB), notamment à des exigences en matière de fonds propres. Celles-ci doivent être satisfaites tant par le groupe financier que par les établissements qui le composent, lorsque ces établissements exercent les fonctions d'importance systémique du groupe financier (cf. art. 124 OFR)²⁴. Les deux grandes banques ont transféré la majorité de ces fonctions aux filiales suisses qu'elles ont créées (Credit Suisse [Suisse] SA et UBS Switzerland AG). La modification de l'art. 124 OFR proposée dans le présent projet établit clairement que les banques mères Credit Suisse AG et UBS SA resteront soumises aux exigences particulières. En ce sens, cette disposition poursuit le but énoncé à l'art. 7 LB, puisque l'économie suisse pourrait

²⁴ Les entités d'un groupe qui ne sont pas soumises à la surveillance consolidée de la FINMA n'entrent pas dans le champ d'application de cette disposition.

pâti de la défaillance des banques mères du fait de la taille de ces dernières, de la position qu'elles occupent dans le groupe financier des grandes banques et des liens qu'elles ont avec le système financier. Les banques mères restent les entités opérationnelles les plus importantes du groupe financier auxquelles elles appartiennent, leur assujettissement aux exigences particulières est nécessaire. L'illustration 1 présente, sous une forme simplifiée, la structure de groupe des deux grandes banques.

Illustration 1: structure de groupe simplifiée des grandes banques

Structure de groupe des grandes banques suisses



Source: Secrétariat d'État aux questions financières internationales

En outre, l'art. 132 OFR précise le montant des exigences *gone concern* applicables aux différentes entités d'un groupe bancaire. En particulier, la méthode de calcul des exigences *gone concern* applicables aux banques mères est définie au niveau de chaque établissement, et le montant des exigences *gone concern* applicables aux filiales suisses qui assument des fonctions d'importance systémique est modifié.

Les dispositions de l'art. 127a sont modifiées pour ce qui concerne l'échelonnement des instruments de *bail-in* (renflouement interne) dans le temps. Contrairement à la norme internationale en matière de TLAC, l'OFR actuelle prévoit une réduction de 50 % de la prise en compte des instruments de *bail-in* si la durée résiduelle de ces derniers est inférieure à deux ans. Cette exigence sera supprimée. Cependant, afin que l'échelonnement de ces instruments dans le temps puisse avoir lieu, le projet mis en consultation prévoit que les exigences *gone concern* concernant les fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes pourront être remplies à hauteur de 25 % au maximum au moyen de fonds d'une durée résiduelle allant d'un à deux ans.

Le nouvel art. 126b précise les exigences concernant les instruments de dette d'un groupe destinés à absorber les pertes en présence de mesures en cas d'insolvabilité (*internal gone concern loss-absorbing capacity* [*internal* GLAC]). N'étant pas émis à l'intention d'investisseurs externes, mais financés par des sociétés du groupe situées au-dessus de l'entité émettrice, ces instruments pourront servir à remplir les exigences *gone concern* applicables aux entités subordonnées à la holding. Dans ce cas, les exigences dépendront étroitement des conditions relatives à la prise en compte des *bail-in bonds*.

Enfin, certains allègements concernant toutes les banques sont repris de la norme internationale relative au traitement des participations détenues en instruments de TLAC («TLAC Holdings Standard»). Moyennant le respect de certains seuils, les banques peuvent investir dans des instruments de *bail-in* d'autres banques sans devoir les déduire de leurs composantes de fonds propres. Les dispositions correspondantes se trouvent dans les art. 33 à 38 et 127a.

4.1.3 Solution rejetée

Durant les travaux liés à l'élaboration du projet, un acteur du marché a proposé une autre solution concrète, que les autorités ont examinée. Cette solution comportait plusieurs éléments. Les exigences relatives au ratio d'endettement maximal (ratio de levier) en cas de cessation de l'activité devaient être fixées (i) à 5 % au niveau du groupe, (ii) à 4 % au niveau de la banque mère, le volant prévu dans le présent projet devant dans ce cas être abandonné, et (iii) à 3 % au niveau des entités suisses. De plus, la FINMA ne pouvait pas prendre de mesures à moins que le ratio de levier des banques ne soit inférieur aux exigences de plus de 0,5 point. L'ordonnance devait préciser que les exigences applicables à un établissement ne pouvaient justifier des exigences plus strictes pour le groupe (pas d'exigences excessives). En outre, il fallait abroger le système de remises, sur la base duquel la FINMA peut alléger les exigences afin d'améliorer la capacité de liquidation des groupes financiers internationaux. Enfin, il fallait également supprimer le principe selon lequel le niveau des exigences de capital variait en fonction de l'importance systémique (progressivité).

Les autorités ont rejeté cette proposition, car celle-ci aurait pour effet d'affaiblir considérablement le régime TBTF. Incluant notamment la suppression de la progressivité, l'abaissement des exigences relatives au volant de fonds propres des banques mères et l'assouplissement des obligations concernant la dotation en fonds propres des entités suisses, cette proposition ferait disparaître des mécanismes importants du régime TBTF de la Suisse. Elle diminuerait la capacité de résistance de l'ensemble des banques d'importance systémique et accroîtrait les risques pour les contribuables. Cela serait particulièrement problématique si la taille, la structure et le comportement des banques évoluaient au fil du temps.

4.1.4 Développements internationaux et droit comparé

Exigences applicables aux banques mères et aux entités suisses des banques d'importance systémique mondiale

Le Conseil de stabilité financière (CSF) a édicté en novembre 2015 la norme en matière de TLAC pour les banques d'importance systémique mondiale. Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'exigence TLAC minimale s'élève à au moins 16 % des RWA et 6 % du ratio de levier. À partir du 1^{er} janvier 2022, les banques d'importance systémique mondiale seront soumises à une exigence TLAC plus stricte, soit au moins 18 % des RWA et 6,75 % du ratio de levier. Ces exigences s'appliqueront à l'ensemble des entités d'une banque d'importance systémique mondiale chargées des opérations de liquidation et devront être remplies à hauteur d'un tiers environ au moyen de fonds propres *gone concern*²⁵.

Au sein de l'UE, le Royaume-Uni est le pays le plus avancé en ce qui concerne la transposition de la norme internationale. En effet, il a d'ores et déjà mis en œuvre l'essentiel de la norme européenne «exigence minimale pour les fonds propres et les engagements éligibles» (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL). Il impose une telle exigence à l'échelle consolidée du groupe financier, ainsi que des exigences individuelles supplémentaires pour les participations au sein du groupe. Après une période transitoire allant de 2019 à 2021, la Banque d'Angleterre appliquera, à compter du 1^{er} janvier 2022, une exigence MREL consolidée de 18 % des RWA et de 6,75 % du ratio de levier. S'agissant des entités d'un

²⁵ FSB (2015), Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC): Principles and Term Sheet («FSB, TLAC Term Sheet»), points 3 et 6, disponible sous: <http://www.fsb.org/> > Publications > Policy Documents

groupe chargées des opérations de liquidation, le montant de l'exigence MREL dépend de la stratégie de liquidation. Lorsque le bilan d'une entité individuelle dépasse la taille de 25 milliards de livres, la stratégie de liquidation la plus probable est un *bail-in*, et l'entité est soumise à une exigence MREL dont le montant s'élève à environ deux fois les exigences *going concern*²⁶. L'exigence MREL pondérée en fonction des risques (volant compris) que la Banque d'Angleterre envisage d'appliquer aux banques britanniques d'importance systémique en 2022 sera comprise entre 26 % et 30 %²⁷. Cela n'inclut ni le volant de risque systémique ni le volant confidentiel propre à chaque banque de la Prudential Regulation Authority (PRA).

Outre les exigences MREL, les banques du Royaume-Uni sont soumises à des mesures d'isolement (*ring-fencing*)²⁸. Ainsi, celles qui ont accepté des dépôts d'un montant global supérieur à 25 milliards de livres sont tenues de séparer certaines activités d'autres activités risquées. Cette exigence mise à part, la structure des banques ne fait l'objet d'aucune prescription légale détaillée. Celles-ci doivent veiller à ce que leur entité isolée (*ring-fenced body*, RFB) soit indépendante sur le plan financier et dispose de fonds propres suffisants. Si ces conditions sont remplies, la RFB peut également être détenue par une société mère et posséder, en tant que société sœur ou société mère, une entité qui exerce l'activité risquée.

Aux États-Unis, la règle Volcker interdit aux banques le négoce pour compte propre²⁹. Contrairement au Royaume-Uni, les États-Unis imposent aux banques des exigences supplémentaires en matière de structure. Par exemple, les banques étrangères qui détiennent plus de 50 milliards de dollars d'actifs sur le sol américain doivent créer une holding intermédiaire (*intermediate holding company*, IHC)³⁰. En outre, les holdings bancaires (*bank holding companies*, BHC) nationales et les IHC doivent respecter le principe du *clean holding*. Celui-ci interdit par exemple aux holdings qui y sont soumises d'émettre à l'intention de tiers des instruments de dette ayant une durée inférieure à un an³¹.

À partir de 2022, les BHC seront soumises à une exigence TLAC externe de 18 % des RWA et de 7,5 % du ratio de levier. Le montant de l'exigence TLAC applicable aux IHC dépendra de la stratégie de liquidation appliquée en cas de crise. Si elle opte pour une stratégie de liquidation mise en œuvre de façon centralisée (*single point of entry*), une stratégie adoptée également par les banques suisses d'importance systémique mondiale, l'IHC sera soumise à des exigences TLAC moindres. En principe, les IHC seront soumises à des exigences allant de 16 % à 18% des RWA, de 6 % à 6,75 % du ratio de levier et de 8 % à 9 % de l'actif consolidé³². Aux États-Unis, les exigences réelles sont plus élevées que les pourcentages indiqués ci-dessus car les fonds propres supplémentaires exigés sur la base des tests de résistance (*comprehensive capital analysis and review*, CCAR) sont propres à chaque banque.

²⁶ Dans les faits, le montant de l'exigence MREL s'élève à deux fois la somme des exigences relatives aux piliers 1 et 2a, soit $2 * (\text{pilier 1} + \text{pilier 2a})$. Cf. The Bank of England (2018), Statement of Policy: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), chapitres 4 et 6

²⁷ Bank of England (2018), Indicative interim and final MRELS, disponible sous: <https://www.bankofengland.co.uk/> > Browse > Financial stability > Resolution > Indicative minimum requirements for own funds and eligible liabilities (MREL)

²⁸ The Bank of England, Quarterly Bulletin. Ring-fencing: what is it and how will it affect banks and their customers?, 16 décembre 2016, p. 165

²⁹ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, section 619

³⁰ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, section 165

³¹ Federal Reserve System (2017), Final Rule, Total Loss-Absorbing Capacity, Long-Term Debt, and Clean Holding Company Requirements for Systemically Important U.S. Bank Holding Companies and Intermediate Holding Companies of Systemically Important Foreign Banking Organizations («Final Rule») Federal Register, vol. 82, n° 14, 24 janvier 2017, chapitre IV A

³² Final Rule, chapitre III

Échelonnement des bail-in bonds dans le temps

En ce qui concerne la maturité des instruments utilisables aux fins de la TLAC, le CSF précise ce qui suit dans son tableau des modalités d'application correspondant³³:

- Les instruments doivent avoir une durée résiduelle d'au moins un an pour pouvoir être pris en compte aux fins de la TLAC.
- L'autorité compétente surveille l'échelonnement dans le temps des instruments qu'une banque d'importance systémique mondiale émet aux fins de la TLAC afin de garantir que l'exigence TLAC peut être respectée même si la banque n'a plus accès à court terme au marché des capitaux.

Dans ce domaine, le Royaume-Uni applique la norme en matière de TLAC de manière stricte. Ainsi, un engagement ne peut pas être pris en compte si sa durée est inférieure à un an, la première date de remboursement possible faisant foi³⁴. Se fondant sur la norme internationale, la Banque d'Angleterre exige par ailleurs que les établissements surveillent la maturité de l'ensemble des instruments MREL qu'ils ont émis lors de l'émission d'un engagement afin d'éviter que des difficultés d'accès à court terme au marché des capitaux ne puissent les contraindre à ne pas respecter l'exigence MREL³⁵.

Les États-Unis vont plus loin que la norme internationale et utilisent une règle de maturité semblable à celle que la Suisse applique à l'heure actuelle. Aux États-Unis, les instruments de *bail-in* ayant une durée résiduelle comprise entre un et deux ans ne peuvent être pris en compte qu'à hauteur de 50 %. Comme dans la norme internationale, les engagements ne peuvent être pris en compte si leur durée est inférieure à un an³⁶.

TLAC interne

La TLAC interne vise à répartir de manière appropriée, au sein d'un groupe financier, les fonds destinés à absorber les pertes et à permettre une liquidation transfrontalière efficace. Selon la norme du CSF, un sous-groupe important³⁷ est soumis à une exigence TLAC interne représentant 75 % à 90 % de l'exigence TLAC externe à laquelle il serait soumis s'il était une entité de liquidation autonome³⁸. Pour déterminer les exigences concernant les fonds propres d'un groupe destinés à absorber les pertes, le CSF recourt à un mécanisme de déduction ou à une approche robuste équivalente³⁹.

Les exigences MREL du Royaume-Uni correspondent à la norme internationale en ce sens que les sous-groupes importants sont soumis à une exigence TLAC interne variant de 75 % à 90 %. Le montant effectif de l'exigence dépend de la stratégie de liquidation du groupe, de la disponibilité de fonds supplémentaires dans le groupe et de la part des fonds destinés à absorber les pertes fixée par les autorités étrangères. Dans le cas des RFB, on évalue cette part à 90 %, sauf si la Banque d'Angleterre estime que le groupe dans son ensemble dispose de

³³ FSB, TLAC Term Sheet, point 9

³⁴ Financial Services and Markets, The Bank Recovery and Resolution (no 2) Order 2014, art. 123(4)

³⁵ The Bank of England (2018), Statement of Policy: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), chapitre 5

³⁶ Final Rule, chapitre II E

³⁷ Une banque est considérée comme un sous-groupe important i) si elle détient plus de 5 % de tous les RWA consolidés de la banque d'importance systémique mondiale, ii) si elle génère plus de 5 % du revenu d'exploitation de la banque d'importance systémique mondiale, iii) si son exposition au ratio de levier dépasse 5 % du ratio de levier consolidé de la banque d'importance systémique mondiale ou iv) si l'autorité responsable l'a désignée comme tel. À ce sujet, voir le tableau du CSF concernant les modalités d'application de la norme en matière de TLAC, point 17

³⁸ FSB, TLAC Term Sheet, point 18

³⁹ FSB (2017), Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SiBs, Principle 10, disponible sous: www.fsb.org/ > Publications > Policy Documents > Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SiBs

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (établissements particulièrement liquides et bien capitalisés, crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement, TBTF – banques mères)

suffisamment de fonds directement utilisables⁴⁰. Pour déterminer les exigences concernant les fonds d'un groupe destinés à absorber les pertes, tel que le CSF le prévoit, la Banque d'Angleterre utilise le mécanisme de déduction. Les critères liés à la prise en compte des *bail-in bonds* dans l'exigence MREL externe s'appliquent également au MREL interne⁴¹.

Les États-Unis se fondent sur la limite supérieure de la norme internationale et appliquent actuellement une exigence TLAC interne de 90 %⁴². Les exigences en matière de volant ne sont pas prises en compte dans la définition de l'exigence interne.

Lors de ses échanges avec les autorités de surveillance hôtes des pays dans lesquels sont domiciliés les sous-groupes importants, la FINMA s'efforce de réduire les exigences TLAC internes à 75 %.

⁴⁰ The Bank of England (2018), Statement of Policy: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), chapitre 7

⁴¹ The Bank of England (2018), Statement of Policy: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), chapitre 8

⁴² Cf. Federal Reserve (2018), Trust Everyone – But Brand Your Cattle: Finding the Right Balance in Cross-Border Resolution, disponible sous: <https://www.federalreserve.gov/> > News & Events > Speeches > 5/16/2018

4.2 Commentaire des dispositions

4.2.1 Applicabilité aux banques mères

Art. 124

Énonçant le principe du titre 5 de l'OFR («Dispositions applicables aux banques d'importance systémique»), l'art. 124 précise notamment les entités d'un groupe financier qui entrent dans le champ d'application de ce titre ainsi que les exigences quantitatives applicables aux différentes entités d'un groupe financier d'importance systémique.

La formulation de la phrase introductive de l'al. 3 a été modifiée pour tenir compte du transfert de la loi sur les bourses dans la loi sur les établissements financiers à compter de janvier 2020.

Le nouvel al. 3 proposé dans le projet précise également quelles entités d'un groupe financier d'importance systémique devront remplir les exigences. Les prescriptions de l'OFR ne seront applicables directement qu'aux entités ayant leur siège en Suisse. Compte tenu des restructurations que les deux grandes banques ont effectuées ces dernières années, notamment de la délégation des opérations bancaires nationales à des entités juridiques autonomes, il est judicieux de déterminer clairement les entités qui, au sein des groupes financiers qualifiés d'importance systémique par la Banque nationale suisse, devront respecter des exigences particulières.

Les entités qui exercent elles-mêmes directement des fonctions d'importance systémique (let. a) sont d'ores et déjà concernées. Il est incontestable qu'elles devront respecter les exigences particulières.

Il est également clair que l'entité suprême d'un groupe financier entrera dans le champ d'application de l'art. 124 (let. b), même si elle n'exerce elle-même aucune fonction d'importance systémique, ce qui est le cas dans les structures chapeautées par une holding. S'il ne s'agit pas d'un établissement titulaire d'une autorisation, les exigences ne s'appliqueront que sur une base consolidée.

De même, les exigences particulières s'appliqueront aux groupes financiers subordonnés, pour autant que le périmètre de consolidation du sous-groupe inclue une entité exerçant des fonctions d'importance systémique (let. c). Par conséquent, les banques mères des deux grands groupes bancaires seront prises en compte. Bien qu'elles aient délégué une grande partie de leurs fonctions d'importance systémique à leurs filiales suisses, elles restent les principales entités opérationnelles de leur groupe financier respectif. C'est pourquoi elles devront remplir les exigences liées à l'importance systémique.

En outre, conformément à la let. d, les entités qui sont importantes pour le groupe financier en raison de leur taille ou de leur fonction centrale devront également satisfaire les exigences particulières applicables aux banques et aux groupes financiers d'importance systémique. Par conséquent, cette disposition s'applique aux entités qui, bien que n'exerçant pas elles-mêmes des fonctions d'importance systémique, ont une certaine taille ou exercent des fonctions centrales pour le groupe financier (par ex. un service centralisé de trésorerie ou de gestion des risques). Ce sera par exemple de nouveau le cas des banques mères des deux grands groupes bancaires suisses. La banque mère du groupe Raiffeisen devrait également être concernée par cette règle du fait de la fonction centrale qu'elle exerce dans le groupe.

L'al. 3 précise en outre que les entités concernées seront soumises aux prescriptions particulières tant au niveau de chaque établissement qu'à celui du groupe consolidé. Toutefois, les holdings qui sont à la tête des groupes financiers sans être elles-mêmes titulaires d'une licence bancaire ne feront pas l'objet d'une surveillance individuelle.

Comme l'al. 3 actuel, le nouvel al. 4 proposé dans le projet précisera que la FINMA pourra, dans certains cas, dispenser une entité exerçant des fonctions d'importance systémique visée à l'al. 3, let. a, de l'obligation de respecter les exigences particulières. Pour cela, l'entité en question ne devra pas exercer directement plus de 5 % des fonctions d'importance systémique

nationales du groupe financier, ou son importance pour le maintien desdites fonctions devra être de toute autre façon négligeable.

4.2.2 Instruments de dette

Art. 126a

L'al. 1 a été reformulé. Cette modification n'a aucune incidence sur le fond.

En lieu et place d'une approbation au cas par cas, la let. k proposée dans la présente modification prévoit la possibilité d'une approbation annuelle par la FINMA d'un plan global d'émission d'instruments de dette destinés à absorber les pertes en cas de mesures d'insolvabilité. Les banques d'importance systémique pourront soumettre ce plan à la FINMA en même temps que leur portefeuille de *bail-in bonds* en circulation. En approuvant le plan d'émission, la FINMA déterminera les catégories d'instruments et les caractéristiques de ces derniers, les conditions d'émission autorisées et la part maximale que ceux-ci pourront représenter dans le portefeuille de *bail-in bonds* de la banque concernée. La banque sera tenue d'informer la FINMA en permanence de chaque nouvelle émission et de toute modification importante du plan d'émission approuvé.

Art. 126b

Ajouté à la faveur de la présente modification de l'OFR, l'art. 126b précise les exigences concernant les instruments de dette d'un groupe destinés à absorber les pertes en cas de mesures d'insolvabilité. Ces instruments permettront de remplir les exigences *gone concern* applicables aux entités subordonnées à une holding. Selon la norme internationale en matière de TLAC⁴³, les fonds destinés à absorber les pertes qui ont été transférés à l'intérieur du groupe doivent présenter les mêmes caractéristiques que les fonds destinés à absorber les pertes qui ont été émis à l'extérieur, sauf en ce qui concerne l'entité émettrice et les acquéreurs autorisés. Les exigences énoncées à l'art. 126b sont alignées sur celles de l'art. 126a, sous réserve de certaines différences matérielles. Le projet mis en consultation prévoit que les instruments de dette d'un groupe devront toujours être subordonnés sur le plan contractuel, conformément à la norme internationale en matière de TLAC. Ainsi, ils seront traités comme des instruments de rang subordonné également en cas de faillite. À la différence de la société mère du groupe, les banques opérationnelles ont un grand nombre d'engagements au passif de leur bilan, si bien que le rang des instruments de dette du groupe nécessite une clarification.

L'al. 2 dispose que la FINMA peut aussi assimiler à des instruments de dette d'un groupe les prêts qui remplissent les critères énumérés à l'art. 126a, al. 1.

L'al. 3 précise que les instruments de dette d'un groupe destinés à absorber les pertes en cas de mesures d'insolvabilité doivent également avoir une durée résiduelle d'au moins un an. Cette disposition correspond à la norme internationale en matière de TLAC.

Art. 129

En fonction de leur part de marché et de leur taille, les banques d'importance systémique sont affectées à différentes tranches (*buckets*), qui reflètent leur degré d'importance systémique et servent de base au calcul des suppléments pour le ratio de levier et les RWA. Cette approche par tranches a pour conséquence que les suppléments augmentent plus rapidement qu'auparavant avec la part de marché ou la taille de l'établissement. Les grandes banques sont ainsi incitées à ne pas renforcer encore leur importance systémique. Cela est conforme à la conception internationale du supplément de fonds propres pour les banques d'importance systémique mondiale (supplément du CSF).

Aussi bien la place financière suisse que les banques suisses d'importance systémique actives au niveau international doivent s'imposer dans la concurrence mondiale. En raison du contexte

⁴³ Cf. FSB, TLAC Term Sheet, section 19

dynamique, les conditions concurrentielles peuvent changer très rapidement, notamment pour les deux banques suisses d'importance systémique mondiale. C'est pourquoi il est important de suivre avec attention les évolutions internationales pour pouvoir réagir assez vite en cas de nécessité. L'al. 5 précise que le DFF vérifiera régulièrement les valeurs et les suppléments définis à l'annexe 9 sous l'angle de la stabilité systémique et de la compétitivité des banques d'importance systémique et qu'il proposera le cas échéant les modifications nécessaires au Conseil fédéral.

4.2.3 Montant des exigences *gone concern*

Art. 132

Le nouvel al. 2 précise le montant des exigences que les banques d'importance systémique devront satisfaire pour ce qui est des fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes prévus au chapitre 4.

La let. a précise les exigences applicables aux différentes entités d'une banque active au niveau international.

Le ch. 1 définit les exigences applicables aux entités qui exercent des fonctions d'importance systémique et qui, en vertu de l'art. 124, al. 3, let. a, devront se conformer aux exigences particulières. Ainsi, ces exigences (pour chaque établissement et au niveau du groupe consolidé) s'appliqueront notamment aux deux filiales suisses des banques d'importance systémique actives au niveau international puisque ces filiales exercent des fonctions d'importance systémique pour l'économie suisse. Le montant de l'exigence s'élèvera à 62 % de l'exigence totale (composée de l'exigence de base et des suppléments prévus à l'art. 129). Contrairement aux exigences applicables au groupe financier, celles qui concerneront un établissement considéré à titre individuel ne donneront plus droit aux remises de la FINMA prévues à l'art. 133, puisqu'elles seront comparativement moins élevées.

Les exigences en vigueur à l'échelon le plus élevé du groupe financier seront maintenues et s'élèveront toujours à 100 % de l'exigence totale, sous réserve d'une éventuelle remise accordée en vertu de l'art. 133 (ch. 2). Ces conditions s'appliqueront également aux banques mères (au niveau du groupe consolidé) en tant que groupe financier subordonné. Le ch. 1 est réservé: si une entité est soumise simultanément aux exigences du ch. 1 et du ch. 2, les exigences du ch. 2 ne s'appliqueront pas. Ce sera notamment le cas des exigences consolidées applicables aux entités qui exercent des fonctions d'importance systémique en Suisse (par ex. Credit Suisse (Suisse) SA et UBS Switzerland AG actuellement).

Le ch. 3 définit les exigences qui s'appliqueront, à l'échelon de chaque établissement, aux entités visées à l'art. 124, al. 3, let. c ou d, notamment aux banques mères des deux grands groupes bancaires suisses. Le montant de ces exigences s'élèvera à la somme des trois composantes suivantes:

- la valeur des fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes que la banque mère a transférés à ses filiales. Il s'agit en l'occurrence de fonds émis au niveau de la holding ou d'une société du groupe créée à cette fin et transférés à la filiale concernée par l'intermédiaire de la banque mère.
- 100 % de l'exigence totale, sur la base de l'engagement total (au sens de l'art. 46) et des positions pondérées (au sens de l'art. 42), déduction faite d'une remise accordée selon l'art. 133. Sont exclus (1) les participations à consolider (y compris les fonds propres réglementaires pris en compte de la même manière) et (2) les risques liés aux relations intra-groupe.
- 30 % des exigences applicables à la banque mère à l'échelon du groupe consolidé. Cette composante servira de volant à la banque mère et permettra l'exécution d'un *baill-in* en cas de crise. Le volant sera donc notamment disponible pour la recapitalisation des filiales. Les dispositions transitoires relatives à la constitution du volant sont fixées à l'art. 148I. Du fait

de la pondération-risque des participations de la banque mère, les participations ne sont pas entièrement couvertes par les fonds propres *going concern*. C'est pourquoi le volant a été calibré de telle manière que cette couverture insuffisante soit plus ou moins compensée par les fonds *gone concern*. Étant donné que cette exigence n'est pas évaluée à l'échelon du groupe financier consolidé⁴⁴, les banques sont incitées à rattacher leurs entités à la holding en tant que participations directes. Cela permet notamment de lever l'objection selon laquelle l'exigence *gone concern* posée à l'échelon de la banque mère pourrait pénaliser, voire empêcher une éventuelle acquisition au niveau de la holding.

Il est possible qu'une entité d'une banque active au niveau international visée à l'art. 124, al. 3, soit visée à la fois à la let. a et à la let. c ou d. Dans ces cas, il faut savoir dans quel but des exigences différentes ont été définies pour les diverses entités d'un groupe: les filiales suisses chargées de fonctions d'importance systémique, UBS Switzerland AG et Credit Suisse (Suisse) SA, devront répondre à une exigence *gone concern* équivalant à 62 % de l'exigence totale, tandis que les banques mères, UBS SA et Credit Suisse AG, seront soumises au régime des banques mères.

Si, par exemple, une filiale suisse exerçant des fonctions d'importance systémique est également visée à l'art. 124, al. 3, let. d, l'exigence de 62 % restera applicable (art. 132, al. 2, let. a, ch. 1) et non pas le régime des banques mères. Autre exemple: si une banque mère exerce à l'avenir des fonctions d'importance systémique à grande échelle, le régime des banques mères selon l'art. 132, al. 2, let. a, ch. 2 et 3, continuera de s'appliquer.

Art. 133

L'al. 2 précise désormais que le montant de fonds supplémentaires exigés, compte tenu des remises et de la réduction de l'exigence due à la prise en compte privilégiée du capital convertible, ne devra pas être inférieur à 3,75 % pour le ratio de levier ni à 10 % pour la part RWA. Selon la norme du CSF en matière de TLAC, le ratio de levier devra s'élever à 6,75 % à partir du 1^{er} janvier 2022, ce montant incluant des exigences minimales et excluant les volants. En Suisse, l'exigence *going concern* minimale se monte à 3 % (art. 130, al. 1). Pour atteindre le seuil de 6,75 % fixé dans la norme en matière de TLAC, l'exigence *gone concern* ne peut être inférieure à 3,75 %. Cette méthode de calcul est également valable pour l'exigence basée sur les RWA.

Les entités visées à l'art. 124, al. 3, let. a, seront exclues du champ d'application de cette disposition. Cette exception est nécessaire dans la mesure où le montant des exigences applicables à ces entités sera fixé et où il sera précisé que ces entités ne peuvent pas bénéficier d'une remise (cf. art. 132, al. 2, let. a, ch. 1).

La disposition transitoire (art. 148m) prévoit que des remises pourront encore être accordées en 2020 et en 2021 si les exigences ne sont pas inférieures à 3 % pour le ratio de levier et à 8,6 % pour les RWA.

4.2.4 Échelonnement des *bail-in bonds* dans le temps

Art. 127a

L'al. 1 dispose qu'une durée résiduelle supérieure à un an suffira à la prise en compte des *bail-in bonds*. Prévoyant une prise en compte réduite de moitié si la durée résiduelle de ces instruments est inférieure à deux ans, la seconde phrase de l'al. 1 actuel sera remplacée. La nouvelle disposition devrait inciter les banques à émettre des *bail-in bonds* de plus longue durée et ainsi permettre un certain échelonnement des durées, afin d'éviter que les banques ne doivent renouveler une part considérable de *bail-in bonds* en cas de crise durable. La nouvelle réglementation proposée à l'al. 2 incitera les banques à échelonner les durées de façon

⁴⁴ Actuellement, les valeurs du groupe financier sont presque égales à celles de la banque mère consolidée.

appropriée, sans que les *bail-in bonds* d'une durée inférieure à deux ans soient pris en compte à un taux réduit.

L'al. 2 actuel vise déjà à éviter que l'échéance simultanée d'instruments de *bail-in* puisse menacer la stabilité de la banque. Les échéances des fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes doivent être échelonnées dans le temps de manière à ce que le montant exigé puisse être atteint même en cas de restriction temporaire de l'activité d'emprunt. Le projet mis en consultation précise cet échelonnement. Il dispose en effet que les exigences concernant les fonds supplémentaires prévus au chapitre 4 au titre de l'absorption des pertes ne pourront être satisfaites qu'à hauteur de 25 % au maximum au moyen de *bail-in bonds* d'une durée résiduelle allant d'un à deux ans. Ainsi, les échéances des fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes seront échelonnées dans le temps de façon appropriée dans l'ensemble du portefeuille, de sorte que la banque ne devra jamais renouveler un volume excessif de *bail-in bonds*. Cette règle réduira le risque que court la banque de ne pas pouvoir atteindre le montant exigé en cas de restriction temporaire de l'activité d'emprunt.

4.2.5 Exigences concernant la détention d'instruments de *bail-in*

Les modifications des art. 33, 37, 38 et 127a reprennent la norme internationale relative au traitement des participations détenues en instruments de TLAC («TLAC Holdings Standard»). En résumé, les banques ont la possibilité d'investir dans des instruments de *bail-in* d'autres banques sans devoir les déduire de leurs fonds propres, à condition de respecter certains seuils.

Art. 33, al. 1^{bis}

L'al. 1^{bis} précise que les dispositions s'appliquent aux instruments de dette qui ont été émis par des banques d'importance systémique mondiale suisses et étrangères pour absorber les pertes en présence de mesures en cas d'insolvabilité.

Art. 37, al. 2^{bis}

Désormais, les instruments de dette émis par des banques d'importance systémique mondiale pour absorber les pertes en présence de mesures en cas d'insolvabilité ne devront plus être déduits des composantes de fonds propres de la banque investisseuse s'ils ne dépassent pas 5 % des fonds propres de base durs de cette banque. Il sera ainsi plus facile pour toutes les banques de détenir de tels instruments, ce qui augmentera la liquidité du marché des instruments de *bail-in*. Parallèlement, le seuil fixé permettra de limiter les risques de contagion en garantissant la capacité d'une banque à absorber une éventuelle perte de valeur de ces instruments à l'aide de ses fonds propres. Il appartiendra à la FINMA de fixer la réglementation détaillée conformément aux standards minimaux de Bâle relatifs au seuil. À cet égard, toutes les banques d'importance systémique seront soumises à une réglementation plus stricte que les autres banques en vertu de l'art. 127a, al. 4, let. b.

Art. 38, al. 1

L'art. 38, al. 1, indique explicitement qu'une banque détenant plus de 10 % de titres de participation dans une société du secteur financier sous forme de fonds propres de base durs doit également utiliser l'approche de la déduction sans seuil pour les instruments de dette destinés à absorber les pertes en présence de mesures en cas d'insolvabilité.

Art. 127a, al. 4

Par analogie avec l'art. 33, al. 1^{bis}, l'art. 127a, al. 4, qui concerne uniquement les banques d'importance systémique, précise que les dispositions s'appliquent aux instruments de dette qui ont été émis par des banques d'importance systémique mondiale suisses et étrangères pour absorber les pertes en présence de mesures en cas d'insolvabilité.

Par analogie avec l'art. 37, al. 2^{bis}, cet alinéa permet également aux banques d'importance systémique de renoncer, à certaines conditions, à l'approche de la déduction pour les *bail-in*

bonds émis par des banques d'importance systémique mondiale. L'une des conditions, qui s'applique à toutes les banques, est que ces instruments ne dépassent pas 5 % des fonds propres de base durs de la banque investisseuse. Les banques d'importance systémique, quant à elles, doivent respecter deux autres critères pour pouvoir renoncer à l'approche de la déduction: premièrement, elles doivent détenir les instruments concernés dans leur portefeuille de négoce et, deuxièmement, elles doivent les revendre 30 jours après leur acquisition. Si l'un de ces critères n'est pas respecté, les banques doivent déduire les instruments de dette de leurs composantes de fonds propres.

4.2.6 Autres modifications

Annexe 9

Ch. 2.1

Le législateur a fixé les seuils déterminants de l'engagement total dans la révision de l'OFR du 11 mai 2016 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016), tandis que l'adaptation périodique de ces seuils a été annoncée dans le rapport explicatif du 13 mai 2016 (p. 15: «Les fourchettes déterminant la tranche applicable au niveau de l'engagement total se basent sur le produit intérieur brut [PIB] à fin 2015. Ces fourchettes peuvent être réévaluées périodiquement dans le cadre du rapport d'évaluation sur la législation suisse "too big to fail" qui, conformément à l'art. 52 LB, doit être établi tous les deux ans.»). La présente modification de l'OFR, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020, tient compte de l'évolution du PIB sur une période de quatre ans (2016-2019). Le PIB nominal s'est élevé à 654 258 millions de francs en 2015 et à 689 545 millions de francs en 2018 (données de l'Office fédéral de la statistique, «Produit intérieur brut, longue série», 27 août 2019). La croissance attendue pour 2019 est de 1,8 % (selon les estimations du 13 juin 2019 du Secrétariat d'État à l'économie). Dans l'ensemble, le PIB a donc crû de 7,3 % de 2016 à 2019 (inclus), si bien que les seuils seront modifiés comme suit (montants arrondis à 1 milliard de francs):

- E1 < 697 milliards de francs;
- E2 < 912 milliards de francs;
- E3 < 1127 milliards de francs;
- E4 < 1341 milliards de francs.

Compte tenu des nouveaux seuils déterminés ci-dessus, le montant indiqué dans le titre sera également relevé à 1341 milliards de francs.

Ch. 2.2

Compte tenu des nouveaux seuils déterminés au ch. 2.1, le montant indiqué dans le titre du ch. 2.2 sera relevé à 1341 milliards de francs et celui qui figure dans le texte, à 215 milliards de francs.

4.2.7 Dispositions transitoires

Art. 148I

L'art. 132, al. 2, let. a, ch. 1, énonce les exigences *gone concern* applicables aux entités des deux banques d'importance systémique mondiale qui exercent des fonctions d'importance systémique principalement à l'échelle nationale (au niveau du groupe consolidé et de chaque établissement), tandis que l'art. 132, al. 2, let. a, ch. 3, porte sur les banques mères (à l'échelon de chaque établissement). Pour les banques visées au ch. 1, l'exigence de 62 % proposée est moins élevée que celle de la réglementation actuelle, qui ne prévoit aucun allègement, hormis les remises. Par conséquent, il est inutile de prévoir une disposition transitoire spécifique (introduction progressive) pour les banques visées au ch. 1.

En revanche, les exigences *gone concern* applicables aux banques mères étant plus strictes, des dispositions transitoires correspondantes sont requises. L'élévation progressive des exigences *gone concern* en matière de volant de fonds propres est prévue à l'art. 148l. Elle se limite à l'un des trois éléments composant les exigences, à savoir le volant de 30 % des exigences consolidées.

Le volant de fonds supplémentaires applicable aux banques mères (art. 132, al. 2, let. a, ch. 3, 3^e tiret) sera introduit progressivement, sur une période de cinq ans, à partir de 2020. L'exigence totale, à savoir 30 %, s'appliquera à partir du 1^{er} janvier 2024.

Art. 148m

L'ampleur de la remise maximale dépend de la norme internationale en matière de TLAC. Conformément au délai transitoire prévu dans cette norme, la remise maximale visée à l'art. 133, al. 2, s'appliquera donc à partir du 1^{er} janvier 2022.

4.3 Procédure de consultation

4.3.1 Résultats de la procédure de consultation

La grande majorité des participants à la consultation soutiennent le projet. Une seule des banques concernées s'oppose résolument au régime des exigences *gone concern* applicable aux banques mères. Les principaux résultats de la procédure de consultation sont présentés dans le rapport correspondant du DFF en date du 27 novembre 2019.

4.3.2 Évaluation et pondération des résultats de la consultation

Tandis que l'une des deux grandes banques concernées salue le régime des exigences *gone concern* prévu pour les banques mères, l'autre s'y oppose totalement, soulignant que les exigences applicables au niveau de chaque établissement entraînent des exigences excessives en matière de couverture en fonds propres au niveau du groupe. L'argument avancé par la banque est que ces exigences excessives sont surtout dues au volant de fonds propres imposé à la banque mère et que ce volant constitue une dérogation à la norme internationale. On peut opposer à cela que l'approche de la déduction prévue au niveau international pour les participations conduirait à une exigence nettement plus élevée pour la banque mère. En outre, pour des raisons de stabilité financière, il est très important de garantir un niveau de fonds propres suffisant en Suisse. Notamment les banques mères doivent disposer d'assez de fonds propres en cas de crise. La proposition mise en consultation est donc maintenue.

Sur différents autres points, les demandes des banques concernées ont été prises en considération. Ainsi, les règles d'échelonnement des *bail-in bonds* dans le temps ont été légèrement assouplies, la date de mise en œuvre de la remise maximale a été alignée sur la norme en matière de TLAC, les allègements prévus dans la norme internationale relative au traitement des participations détenues en instruments de TLAC ont été repris et les tranches (*buckets*) permettant de calculer les suppléments liés à la taille des banques tiennent désormais compte de l'évolution du PIB jusqu'à l'année 2019 incluse.

Les grandes banques et d'autres participants critiquent par ailleurs la complexité du régime *too big to fail*. À cet égard, le Conseil fédéral a réaffirmé son intention d'abolir le système de remises en 2022. La FINMA et les deux grandes banques ont convenu des mesures que celles-ci devront mettre en œuvre avant la fin de 2021 pour obtenir la plus grande remise possible sur les exigences de fonds propres. À partir de ce moment, le système de remises n'incitera plus les banques à améliorer leur capacité de liquidation et pourra donc être abrogé, ce qui simplifiera le régime *too big to fail* et facilitera la planification des banques.

La réduction des exigences *gone concern* pour les filiales des deux grandes banques chargées des activités suisses est approuvée par tous les participants. Certains d'entre eux criti-

quent toutefois l'absence de proportionnalité des exigences par rapport aux banques d'importance systémique nationale, puisque la FINMA imposerait à ces dernières des exigences quasiment identiques dans le cadre du plan d'urgence.

4.4 Conséquences économiques

4.4.1 Grandes banques

Dans les conditions actuelles, les deux grandes banques seront les principaux établissements concernés par les exigences *gone concern* applicables aux banques mères des groupes d'importance systémique, les exigences réduites applicables aux banques d'importance systémique axant leurs activités sur le marché intérieur et faisant partie d'un groupe financier actif au niveau international ainsi que les dispositions relatives à l'échelonnement des *bail-in bonds* dans le temps. Les banques d'importance systémique axant leurs activités sur le marché intérieur ne seront pas touchées directement.

Associées au volant de 30 % applicable aux banques mères, les exigences *gone concern* prévues soumettront les deux grands groupes bancaires à des exigences effectives plus élevées que les holdings. Cela est dû au fait que la somme des exigences applicables à chaque établissement, qui sont indispensables pour garantir une couverture suffisante des risques liés à ces entités, est supérieure aux exigences posées aux groupes. Étant donné que la stratégie d'assainissement des grands groupes bancaires (mise en œuvre centralisée) restreint l'émission de *bail-in bonds* au niveau de la holding, les fonds nécessaires aux banques mères pour l'absorption des pertes seront émis au niveau de la holding, puis transférés aux banques mères⁴⁵. Par rapport aux fonds exigés à l'échelon le plus élevé du groupe, les fonds supplémentaires dont les deux grandes banques ont besoin pour absorber les pertes se montent au total à environ 24 milliards de francs. Celles-ci doivent émettre de nouveaux *bail-in bonds* au niveau de leur holding pour un montant similaire. De ce fait, les coûts de refinancement totaux des deux grandes banques augmentent chaque année de 170 millions de francs au maximum. Toutefois, l'estimation de ce plafond reste prudente compte tenu de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt. L'augmentation de la capacité de *bail-in* devrait faire baisser les primes de risque et, par conséquent le coût des obligations au niveau des sociétés de groupe, ces dernières étant mieux protégées contre les pertes. Les primes de risque liées aux *bail-in bonds* devraient aussi diminuer dans la mesure où, en cas de *bail-in*, les pertes seraient réparties sur un montant total supérieur de fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes. Le théorème de Modigliani-Miller décrit cet effet d'amortissement sur les primes de risque. Il décrit l'effet habituel d'un accroissement de la dotation en fonds propres et montre que les coûts moyens du capital restent constants lorsque les fonds propres et les fonds de tiers sont fiscalisés de la même manière. Les dividendes n'étant pas déductibles d'un point de vue fiscal, contrairement aux intérêts des fonds de tiers, l'égalité de traitement fiscal entre les fonds propres et les fonds de tiers n'est que rarement vérifiée en Suisse. Le projet mis en consultation prévoit cependant le remplacement de certains fonds de tiers par d'autres fonds de tiers. L'égalité de traitement fiscal entre ces deux types de fonds est donc vérifiée. Par conséquent, les coûts de refinancement supplémentaires devraient en théorie tendre vers zéro, et dans la pratique, être nettement inférieurs au montant de 170 millions de francs indiqué précédemment.

L'estimation ci-dessus intègre déjà la réduction des fonds *gone concern* exigés qui résultera des nouvelles dispositions déterminant les exigences applicables aux entités suisses des deux

⁴⁵ La stratégie dite *single point of entry* désigne un assainissement coordonné par l'autorité de surveillance et de faillite du pays d'origine et se concentrant sur l'échelon le plus élevé du groupe. Elle prévoit que les actionnaires et les créanciers assument les pertes à l'échelon le plus élevé du groupe, tandis que les activités opérationnelles des banques sont maintenues. Le *bail-in* centralisé vise à ce que le groupe bancaire dans son ensemble puisse poursuivre ses activités sur une base de fonds propres assainis. Le temps ainsi gagné permet de procéder aux modifications nécessaires du modèle d'affaires en toute connaissance de cause. Cf. FINMA (2013), Document de position sur l'assainissement et la liquidation des banques d'importance systémique, disponible sous: <https://www.finma.ch/fr/> > News

grandes banques exerçant des fonctions d'importance systémique. Selon le projet mis en consultation, les exigences *gone concern* posées à ces banques n'équivaudront plus qu'à une part forfaitaire de 62 % des exigences *going concern*. À l'heure actuelle, ces exigences sont fixées à 100 %, et la FINMA peut accorder des remises afin d'améliorer la capacité de liquidation. Ces exigences *gone concern* sont prises en compte dans les exigences des banques mères. Étant donné que la somme des exigences applicables à chaque établissement d'un grand groupe bancaire est supérieure aux exigences applicables aux groupes, les premières auront un effet contraignant. Par conséquent, le régime de 62 % des exigences *going concern* réduira les exigences effectives imposées aux deux groupes. Au total, les fonds équivalant aux exigences *gone concern* réduites s'élèveront à 3,7 milliards de francs pour les deux grandes banques⁴⁶. La réduction des exigences tient compte de trois éléments distincts: premièrement, la stratégie d'assainissement centralisée prévoit qu'en cas de besoin, le groupe transfèrera à ses filiales une grande partie des fonds destinés à absorber les pertes, pour autant que ceux-ci soient disponibles au niveau du groupe; deuxièmement, les filiales suisses des grandes banques seront en concurrence avec les banques d'importance systémique au niveau national, qui seront soumises à un régime de 40 % des exigences *going concern*; et troisièmement, les filiales suisses des grandes banques ne sont que partiellement comparables aux banques d'importance systémique axant leurs activités sur le marché intérieur dans la mesure où elles font toutes partie d'un groupe bancaire d'importance systémique mondiale. Ainsi, ces établissements sont exposés à des risques de contagion et d'imbrication que les banques axant leurs activités sur le marché intérieur ne courent pas.

Les dispositions relatives à l'échelonnement des *bail-in bonds* dans le temps accorderont un autre allègement limité aux banques d'importance systémique. Selon les dispositions actuelles, les obligations ayant une durée résiduelle comprise entre un et deux ans ne peuvent être prises en compte qu'à hauteur de 50 % au titre des fonds destinés à absorber les pertes. Au lieu de cela, les grandes banques peuvent renouveler leurs obligations au moins deux ans avant l'échéance de ces dernières, mais doivent supporter les coûts correspondants. Selon le projet mis en consultation, les obligations présentant une durée résiduelle comprise entre un et deux ans pourront être prises en compte dans leur intégralité au titre des fonds destinés à absorber les pertes, à condition que les exigences liées aux fonds supplémentaires de ce genre soient remplies à hauteur de 20 % au maximum au moyen d'obligations ayant une durée résiduelle supérieure à un an et inférieure à deux ans. Si cette limite de 20 % est dépassée, les obligations ayant une durée inférieure à deux ans ne seront pas prises en compte. Les économies qui pourront être réalisées sur la base des nouvelles dispositions dépendront des stratégies de refinancement actuelles et futures des grandes banques. De ce fait, elles ne peuvent être chiffrées précisément. Une estimation sommaire montre que les deux grandes banques devraient toutefois économiser au total jusqu'à 10 millions de francs par an⁴⁷.

4.4.2 Banques d'importance systémique en général

L'augmentation des seuils déterminant les suppléments pour l'engagement total reflète l'évolution du PIB. Pour les deux banques d'importance systémique actives au niveau international, le relèvement des tranches aura un effet sur leur affectation à ces tranches du fait de la taille actuelle de leur bilan. Cela entraînera pour les deux banques concernées une réduction des exigences de 0,125 % au niveau du ratio de levier et de 0,36 % au niveau de la part RWA. Pour les trois autres banques d'importance systémique, l'avantage de cette mesure réside dans le fait qu'elles disposeront d'une plus grande marge de manœuvre pour croître au sein de leur tranche.

⁴⁶ L'estimation est basée sur l'hypothèse selon laquelle les deux grandes banques obtiendront une remise de 1,25 point de pourcentage sur leur exigence de ratio de levier en raison de l'amélioration de leur capacité globale d'assainissement et de liquidation.

⁴⁷ Pour établir cette estimation, on a simplifié en supposant qu'en vertu des dispositions actuelles, 5 % des obligations affichent une durée résiduelle d'un à deux ans.

Si elles émettent des *bail-in bonds*, les banques d'importance systémique qui axent leurs activités sur le marché intérieur bénéficieront également de l'allègement des dispositions relatives à l'échelonnement de ces obligations. Or n'ayant encore jamais émis d'obligations de cette nature, elles ne seront pas affectées par les dispositions proposées.

4.4.3 Stabilité financière

Il paraît judicieux de soumettre les banques mères à des exigences *gone concern* dans la mesure où ces établissements continuent d'influer sensiblement sur la stabilité du groupe financier en raison de leur taille et de leur fonction centrale et malgré le fait qu'elles aient délégué à une autre entité des prestations revêtant une importance systémique au niveau suisse. En outre, le fait que la banque mère dispose de fonds propres suffisants pour absorber les pertes constitue un élément clé des stratégies d'assainissement centralisées prévues par la FINMA et les banques. Dans le cas des établissements d'un groupe financier, la priorité est de s'assurer qu'ils disposent de fonds propres suffisants en Suisse. En vertu des prescriptions nationales et régionales, une grande partie des fonds propres dont le groupe doit disposer pour absorber les pertes sont déjà affectés à cette fin au niveau de chaque société du groupe située en dessous de la banque mère. Cela a pour effet de réduire la part des fonds propres destinés à absorber les pertes que la banque mère peut allouer aux sociétés du groupe en situation d'urgence. La stratégie d'assainissement centralisée n'est crédible que si la banque mère a suffisamment de fonds propres pour absorber les pertes. Les autorités de régulation étrangères accepteront de réduire les fonds propres affectés au sein de chaque société du groupe uniquement si cette stratégie est suffisamment crédible.

L'émission de *bail-in bonds* au niveau du groupe ne peut être un moyen efficace de respecter les exigences *gone concern* que s'il existe un marché liquide pour ces instruments. Mais il peut être contradictoire de vouloir à la fois favoriser la liquidité des *bail-in bonds* et éviter les effets de contagion entre établissements financiers. En effet, selon le droit actuel, les banques qui investissent dans des instruments de capital de sociétés du secteur financier doivent déduire cet investissement de leurs fonds propres de base durs si elles détiennent plus de 10 % de titres de participation dans la société concernée. Afin d'atténuer l'effet de diminution des liquidités induit par la réglementation, l'obligation de déduire les investissements dans des instruments de capital de sociétés du secteur financier sera moins stricte, conformément à la norme internationale. À l'avenir, les banques n'auront une obligation de déduction que si elles investissent plus de 5 % de leurs fonds propres de base durs dans des instruments de capital de sociétés du secteur financier. Des conditions supplémentaires s'appliqueront aux banques investisseuses ayant une importance systémique. Ainsi, les effets de contagion entre établissements financiers résultant des investissements dans des instruments de fonds propres resteront très limités et supportables pour les banques investisseuses.

4.4.4 Clients des grandes banques

Les coûts que les grandes banques devront supporter en raison des nouvelles dispositions seront faibles par rapport aux charges d'exploitation. Estimés plus haut à 170 millions de francs au maximum, les coûts de refinancement supplémentaires représenteront environ 0,7 % des charges d'exploitation annuelles cumulées des deux grandes banques. À cause de la concurrence sur le marché des services bancaires, il serait par ailleurs difficile de les répercuter sur la clientèle. La part de marché des deux grandes banques s'élève à environ 40 % que ce soit pour les dépôts ou pour les crédits nationaux (créances hypothécaires comprises). Par conséquent, les nouvelles règles ne devraient pas induire des coûts considérables pour les déposants et les preneurs de crédit des grandes banques. Bien au contraire, les déposants bénéficieront d'une capacité de *bail-in* accrue en cas de crise.

4.4.5 Investisseurs

L'émission de *bail-in bonds* au niveau des holdings donnera aux parties intéressées la possibilité d'effectuer des placements à des taux supérieurs à ceux qui sont appliqués aux obligations traditionnelles des deux grandes banques. En raison de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt, ces titres devraient susciter une demande suffisante.

L'émission de *bail-in bonds* au niveau des holdings renforce en général les notes des obligations traditionnelles émises au niveau du groupe ou de chaque établissement.

4.4.6 Croissance, concurrence et place financière

D'une part, les mesures prévues permettront de renforcer la confiance dans les grandes banques suisses et d'améliorer le positionnement de ces dernières face aux concurrents étrangers, d'autre part, elles pourraient augmenter les coûts de refinancement des deux établissements. Elles seront toutefois avantageuses pour les deux grandes banques si la stratégie d'assainissement centralisée envisagée en Suisse est crédible au niveau international. Ainsi, on courra un moins grand risque de voir les autorités de régulation étrangères imposer des exigences organisationnelles et financières supplémentaires aux grandes banques suisses afin de protéger les créanciers de leur pays.

Tant la concurrence entre les différentes places financières du monde que la concurrence sur le marché bancaire suisse justifient la modification des suppléments de fonds propres liés à la taille de l'établissement. Cette modification permettra aux banques d'importance systémique de croître durablement avec leurs clients et leurs concurrents, sans que cette croissance nécessite des fonds propres supplémentaires. Ceux-ci n'ont de toute façon pas d'effet prohibitif et permettront même aux banques d'importance systémique de croître en réalisant des acquisitions.

L'allègement des exigences applicables aux filiales suisses des groupes financiers actifs au niveau international tient compte non seulement de la concurrence sur le marché intérieur, mais également des risques particuliers auxquels les grandes banques exposent le système financier de la Suisse.

4.4.7 Confédération, cantons et communes

Le projet n'aura pas d'incidence sur les finances de la Confédération. Il n'aura pas non plus de conséquence directe pour la Confédération, les cantons ou les communes si le contexte économique reste le même qu'à l'heure actuelle. Étant donné qu'il ne concerne directement que les deux banques d'importance systémique mondiale, le projet n'affectera pas non plus la Confédération et le canton de Zurich en tant que propriétaires de banques d'importance systémique.

En cas de crise, la dotation accrue des banques mères en fonds propres facilitera l'exécution des plans d'urgence. Ainsi, le projet renforcera le régime TBTF initial, qui vise à supprimer les garanties implicites de l'État et les risques qui en découlent pour les contribuables.

4.5 Aspects juridiques

4.5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Comme les autres dispositions de l'OFR, les modifications proposées dans le présent projet se fondent sur les dispositions correspondantes de la LB, à savoir ses art. 4 et 9.

4.5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Il n'existe pas d'obligations dont il faut vérifier la compatibilité avec le présent projet.

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (établissements particulièrement liquides et bien capitalisés, crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement, TBTF – banques mères)

4.5.3 Délégation de compétences législatives

Aucune délégation de compétences législatives n'est prévue.

4.6 Entrée en vigueur

La nouvelle réglementation entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

Annexe: analyse de la situation sur le marché des objets résidentiels de rendement (état: 5 avril 2019)

Depuis fin 2008, la Suisse se trouve dans une phase de taux d'intérêt extraordinairement bas. L'expérience montre que de telles phases favorisent l'apparition de déséquilibres sur les marchés immobilier et hypothécaire. Il arrive souvent que de tels déséquilibres se corrigent brutalement, ce qui peut entraîner des évolutions critiques voire une récession. En Suisse, des indices clairs d'une évolution dans ce sens ont été identifiés dès 2010. Depuis lors, diverses mesures ont renforcé la résistance du secteur bancaire et exercé un effet modérateur sur l'octroi de crédits hypothécaires pour des logements occupés par leurs propriétaires. D'une part, l'autorégulation des banques a été révisée en 2012 et en 2014⁴⁸. Les débiteurs hypothécaires sont désormais tenus de fournir des fonds propres ne provenant pas d'un retrait sur l'avoir de la caisse de pension à concurrence d'au moins 10 % de la valeur de nantissement. Cependant, comme il n'a jamais été admis de prendre en compte les capitaux des caisses de pension à titre de fonds propres lors de l'acquisition d'un objet résidentiel de rendement et que des quotités de financement supérieures à 90 % étaient assez rares, cette exigence minimale ne pouvait déployer un effet modérateur que pour les logements destinés à l'usage de leurs propriétaires. En outre, les crédits hypothécaires pour les objets résidentiels doivent, depuis lors, être ramenés aux deux tiers de la valeur de nantissement en l'espace de quinze ans⁴⁹. D'autre part, pour les crédits servant à financer des objets résidentiels, la pondération-risque afférente aux tranches de crédit présentant des quotités de financement supérieures à 80 % a été relevée de 75 % à 100 % au 1^{er} janvier 2013⁵⁰. Enfin, le volant de fonds propres anticyclique sectoriel a été activé à raison de 1 % en 2013⁵¹ et augmenté à 2 % en 2014⁵².

Malgré les mesures mises en place depuis 2012, le risque de correction des prix dans le segment des objets résidentiels de rendement (objets résidentiels qui ne sont pas occupés par le preneur de crédit lui-même) s'est fortement accru. En même temps, les risques liés à la capacité financière des emprunteurs ont connu une augmentation très forte dans ce segment. Pour les affaires de crédit et, partant, pour les risques de crédit des banques, le segment des objets résidentiels de rendement revêt une grande importance. Près de 30 % des crédits hypothécaires (portefeuille et nouvelles affaires) servent au financement de tels objets. À fin 2018, le volume de ces crédits s'élevait à environ 300 milliards de francs. En termes de valeur, environ la moitié des objets résidentiels de rendement sont financés en partie par des fonds étrangers. Les banques jouent donc un rôle essentiel dans le financement des objets résidentiels de rendement. De ce fait, elles sont fortement exposées aux corrections des prix dans ce segment mais aussi aux hausses des taux.

Risque de correction des prix dans le segment des objets résidentiels de rendement

Depuis 2013, on constate une forte croissance des prix des objets résidentiels de rendement (cf. illustration 2). Depuis 2017, les prix se sont stabilisés à un haut niveau. Leur évolution a été sensiblement plus forte que des facteurs fondamentaux tels que les revenus des ménages ou les loyers ne l'auraient justifié, ce qui se reflète également dans la forte baisse des rendements bruts initiaux observée ces dernières années. Ceux-ci, bien qu'ils se trouvent actuellement à un niveau historiquement bas, restent élevés en comparaison d'autres placements.

⁴⁸ «Directives relatives aux exigences minimales pour les financements hypothécaires» et «Directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier»

⁴⁹ Cf. Directives relatives aux exigences minimales pour les financements hypothécaires, ch. 2.1 et 2.2

⁵⁰ Cf. annexe 3 de l'OFR, ch. 3.3

⁵¹ Cf. arrêté du Conseil fédéral du 13 février 2013 sur les mesures contre la surchauffe du marché immobilier, disponible sous: <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil.html> > Documentation > Communiqués du Conseil fédéral > Février 2013 > Le Conseil fédéral prend des mesures contre la surchauffe du marché immobilier

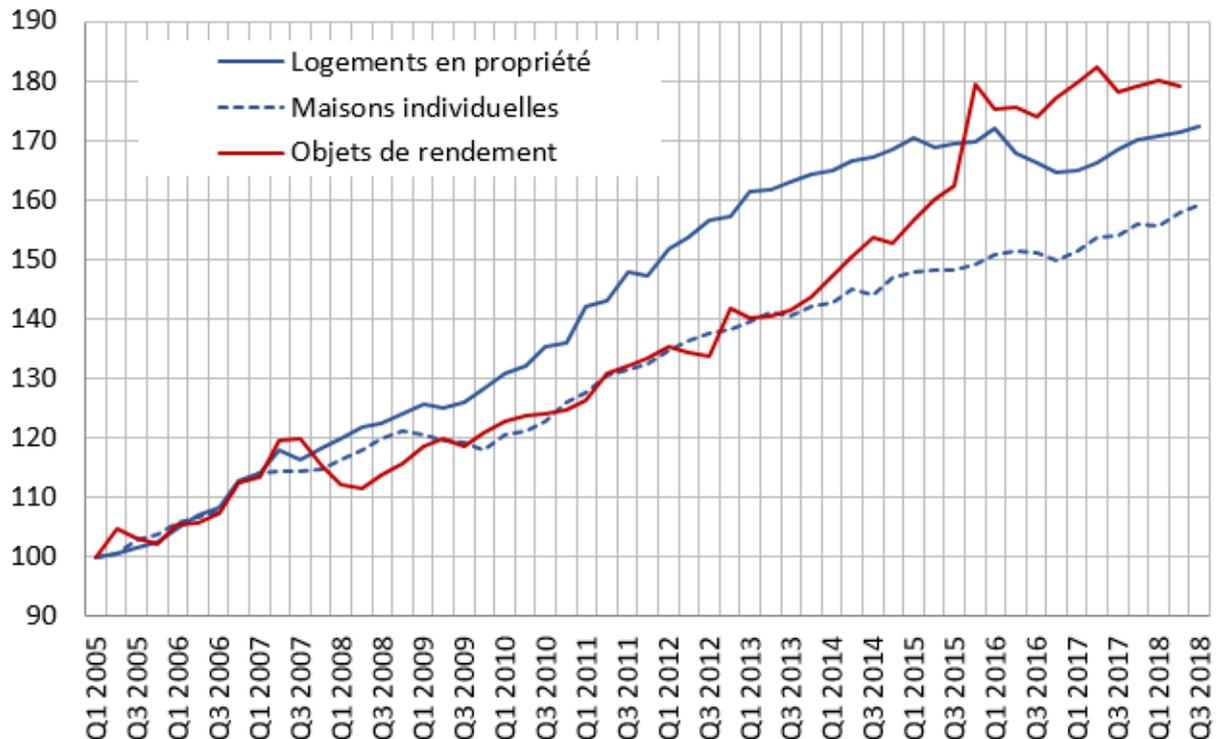
⁵² Cf. arrêté du Conseil fédéral du 23 janvier 2014 sur le renforcement des mesures contre la surchauffe du marché hypothécaire, disponible sous: <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil.html> > Documentation > Communiqués du Conseil fédéral > Janvier 2014 > Le Conseil fédéral renforce les mesures contre la surchauffe du marché hypothécaire

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (établissements particulièrement liquides et bien capitalisés, crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement, TBTF – banques mères)

Par conséquent, les incitations à continuer à investir dans ce segment demeurent élevées. Parallèlement, dans certaines régions, les signes de surcapacités se multiplient.

Illustration 2: prix de vente selon le type d'objet

Prix des transactions Wüest Partner, indice 1^{er} trimestre 2005 = 100

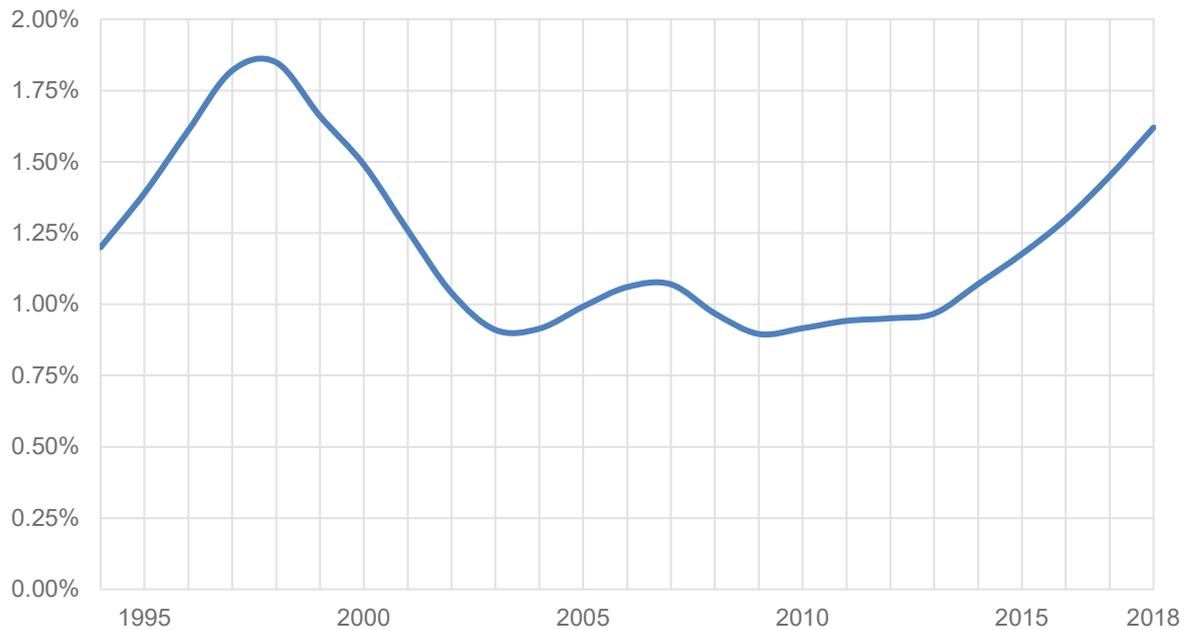


Source: Wüest Partner

Le taux de vacance pour l'ensemble de la Suisse était de 1,6 % le 1^{er} juin 2018. De telles valeurs ont été observées pour la dernière fois à la fin des années 1990 (illustration 3). Les taux de vacance sont plus élevés pour les logements en location que pour les logements en propriété. Selon Wüest Partner, le taux de vacance des logements en location s'élevait à 2,6 % au 1^{er} juin 2018 (2017: 2,3 %; 2016; 2 %; 2015: 1,8 %). L'illustration 4 montre que les banques ont continué en 2018 à accroître la part des nouveaux prêts hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement dans des régions qui connaissaient déjà en 2017 des taux de vacance supérieurs à la moyenne annuelle.

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (établissements particulièrement liquides et bien capitalisés, crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement, TBTF – banques mères)

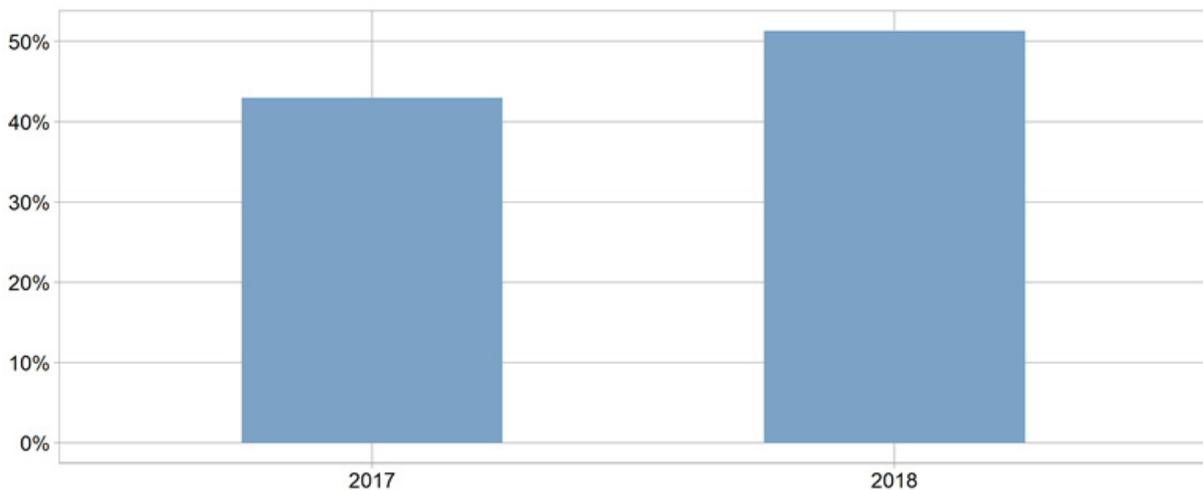
Illustration 3: taux de vacance dans l'ensemble de la Suisse



Source: OFS

Illustration 4: parts des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement dans les régions ayant un taux de vacance supérieur à la moyenne

Part au volume dans les régions de mobilité spatiale (MS) ayant des taux de vacance supérieurs à la moyenne annuelle de 2017 selon l'OFS (~1,45 %), 1^{er} trimestre 2017 – 3^e trimestre 2018



Source: BNS

L'augmentation de la durée d'insertion des annonces, qui est passée à 36 jours en 2018 (2017: 34; 2016: 31) est un autre signe de surcapacités. Le taux de l'offre (rapport entre l'offre de logements à louer nouvellement construits et le parc immobilier) est également demeuré relativement élevé en 2018, à 7,2 % (2017: 6,8 %; 2016: 6,9 %). Malgré ces indices de surcapacités et en dépit de la stagnation de la demande, l'activité de construction dans le neuf reste soutenue. Ainsi, les demandes de permis de construire pour des logements se sont élevés,

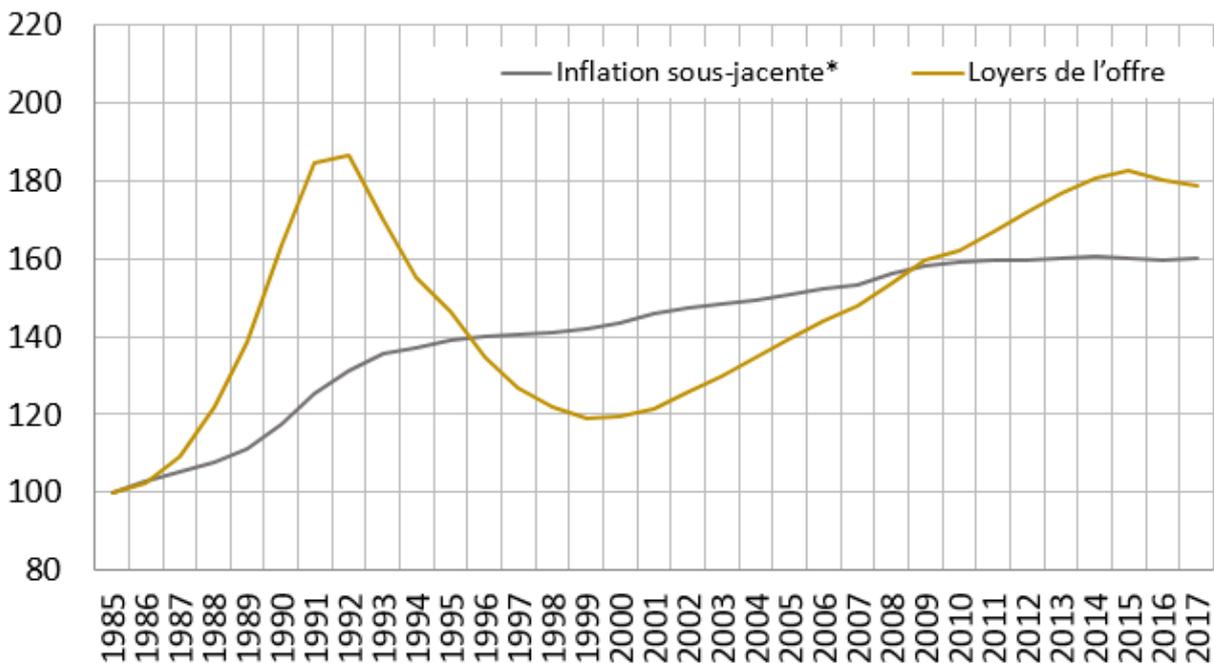
Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (établissements particulièrement liquides et bien capitalisés, crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement, TBTF – banques mères)

en 2018, à 11,5 milliards de francs (2017: 12,4 milliards; 2016: 12,2 milliards; 2015: 12 milliards)⁵³.

L'abondance de l'offre et la hausse sensible du nombre de logements vacants sont à l'origine d'une baisse des loyers de l'offre. Les loyers de l'offre (Wüest Partner) ont connu un affaiblissement constant de leur croissance depuis 2013 et ils sont même en recul depuis 2015 (cf. illustration 5). Ils ont baissé de 4,9 % depuis le sommet atteint au 2^e trimestre 2015.

Illustration 5: loyers de l'offre et inflation sous-jacente

Loyers de l'offre Wüest Partner, indice 1985 = 100



* Indice, BNS

Source: Datastream

La baisse des rendements consécutive à la hausse des prix n'a pas entraîné un affaiblissement de la demande d'objets résidentiels de rendement. Après l'introduction des taux d'intérêt négatifs, les investisseurs se sont, faute d'autres solutions, davantage tournés vers le marché immobilier, bien que les loyers baissent depuis début 2016 et que l'offre soit excédentaire. Cependant, l'écart de rendement ne restera important par rapport à d'autres placements que tant que les taux d'intérêt resteront bas. Une hausse des taux d'intérêt le réduirait, l'attrait des objets résidentiels de rendement diminuerait et une correction substantielle des prix serait vraisemblable. Comme environ un tiers des prêts hypothécaires des portefeuilles des banques portent sur des objets résidentiels de rendement, le risque de correction des prix dans ce segment a fait augmenter les risques dans les bilans des banques. Une telle correction entraînerait, du fait de la baisse de la valeur des biens immobiliers, une hausse des quotités de financement des objets résidentiels de rendement et les banques pourraient exiger éventuellement des preneurs de crédit des versements supplémentaires. Si la correction des prix est suffisamment forte et que le preneur de crédit n'est pas en mesure d'effectuer un versement supplémentaire, le total du crédit ne sera plus couvert par la sûreté.

Risques liés à la capacité financière des emprunteurs

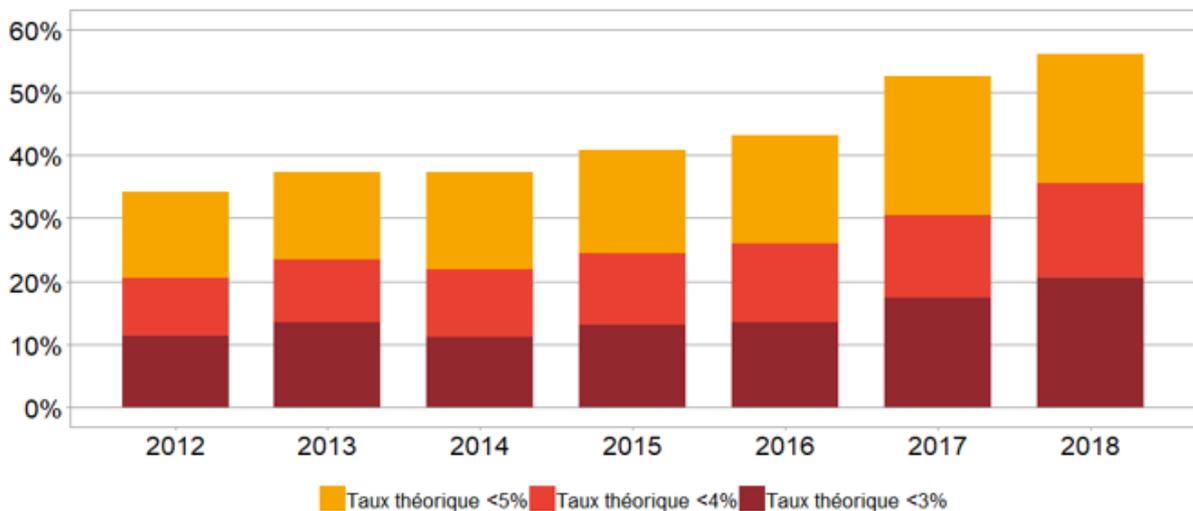
Dans l'octroi de prêts hypothécaires, la capacité financière des emprunteurs est un facteur de risque capital. Elle détermine pour l'essentiel la probabilité de défaut des preneurs de crédit dans le principal secteur d'affaires des banques commerciales suisses axées sur le marché

⁵³ Wüest Partner (2018): Marché immobilier suisse, n° 4, disponible sous: <https://www.wuestpartner.com/publications/marche-immobilier-2018-4>

intérieur. Dans son enquête sur les nouveaux prêts hypothécaires, la BNS collecte depuis 2011 également des données sur les risques liés à la capacité financière des débiteurs hypothécaires. Les données proviennent des 26 plus grandes banques du marché hypothécaire suisse et couvrent près de 90 % du marché dominé par les banques. Elles montrent que, dans le secteur bancaire suisse, la prise de risques élevés liés à la capacité financière des emprunteurs dans le financement des objets résidentiels de rendement est largement répandue. Pour plus de 50 % des nouveaux prêts hypothécaires octroyés en 2017 pour financer des objets résidentiels de rendement, les coûts théoriques calculés sur la base d'un taux d'intérêt de 5 %, de frais d'entretien de 1 % et de frais d'amortissement de 1 % dépasseraient les revenus locatifs nets de ces objets (cf. illustration 6). Cette proportion est supérieure à 40 % dans presque toutes les banques et elle est parfois nettement plus élevée dans certains établissements (cf. illustration 7). Partant, la résistance des preneurs de crédit face à d'éventuels chocs, tels que des hausses des taux, a sensiblement diminué.

Illustration 6: parts des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement présentant des ratios prêt/revenu élevés

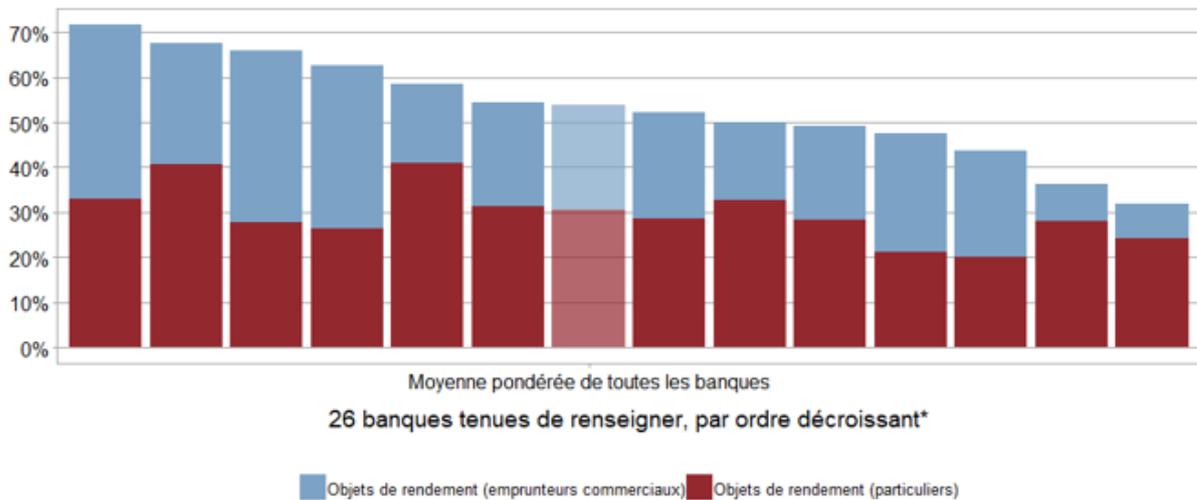
Parts des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement, 2012 – 3^e trimestre 2018



Source: BNS (enquête complémentaire, HYPO_B à partir de 2017)

Illustration 7: parts des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement présentant des ratios prêt/revenu élevés, par banque

Ratios prêt/revenu élevés: coûts dépassant les loyers nets pour un intérêt théorique de 5 %, 1^{er} trimestre 2017 – 3^e trimestre 2018



*Chaque colonne regroupe deux banques afin de préserver l'anonymat.

Source: BNS

Du point de vue des risques, il est raisonnable d'exiger qu'un objet résidentiel de rendement couvre en principe ses coûts car, si le preneur de crédit peut disposer d'autres revenus et d'autres biens, il est aussi possible qu'il ait d'autres engagements. L'Association suisse des banquiers (ASB) partage cet avis: «Pour les immeubles de rapport, le contrôle de la solvabilité et de la capacité financière des emprunteurs s'effectue au premier chef sur la base du résultat dégagé par l'immeuble⁵⁴.» La part croissante des nouveaux crédits hypothécaires qui font plus qu'épuiser la capacité financière des emprunteurs indique un assouplissement des normes en matière d'octroi de crédits et/ou un accroissement des financements «exception to policy» et, donc, une propension au risque plus élevée dans l'octroi de crédits hypothécaires.

L'augmentation des risques liés à la capacité financière des emprunteurs est particulièrement prononcée pour les objets résidentiels de rendement de débiteurs commerciaux. Le risque est spécialement important pour les banques qui ont une part élevée de débiteurs commerciaux (sociétés anonymes et sociétés à responsabilité limitée), pour lesquels personne ne répond sur sa fortune privée. Les débiteurs privés feront tout leur possible pour continuer à payer leurs intérêts hypothécaires, faute de quoi ils risquent une faillite personnelle, alors que les débiteurs commerciaux qui ne sont plus en mesure de faire face à leurs charges d'intérêts pourront se déclarer en faillite. Leur perte se limitera à leur apport de fonds propres. Sauf convention contraire, la banque conservera l'objet résidentiel de rendement en tant que gage sous-jacent au crédit. Si, du fait de la correction des prix, le gage a perdu de sa valeur et qu'il ne couvre plus entièrement le crédit, la banque devra procéder à des corrections de valeur appropriées.

Durée de la contrainte de taux

Une grande partie des nouveaux crédits hypothécaires étant financés à très court terme, une adaptation générale du niveau des taux d'intérêt déboucherait relativement rapidement sur un ajustement des taux pour les preneurs de crédit. Les données des 26 plus grandes banques du marché hypothécaire montrent que, pour 28 % des nouveaux crédits octroyés pour des objets résidentiels de rendement, la contrainte de taux est inférieure à six mois. Pour cinq établissements, cette proportion est même supérieure à 40 %. Il découle de cette situation que les coûts théoriques des débiteurs hypothécaires croîtraient rapidement tandis que les revenus

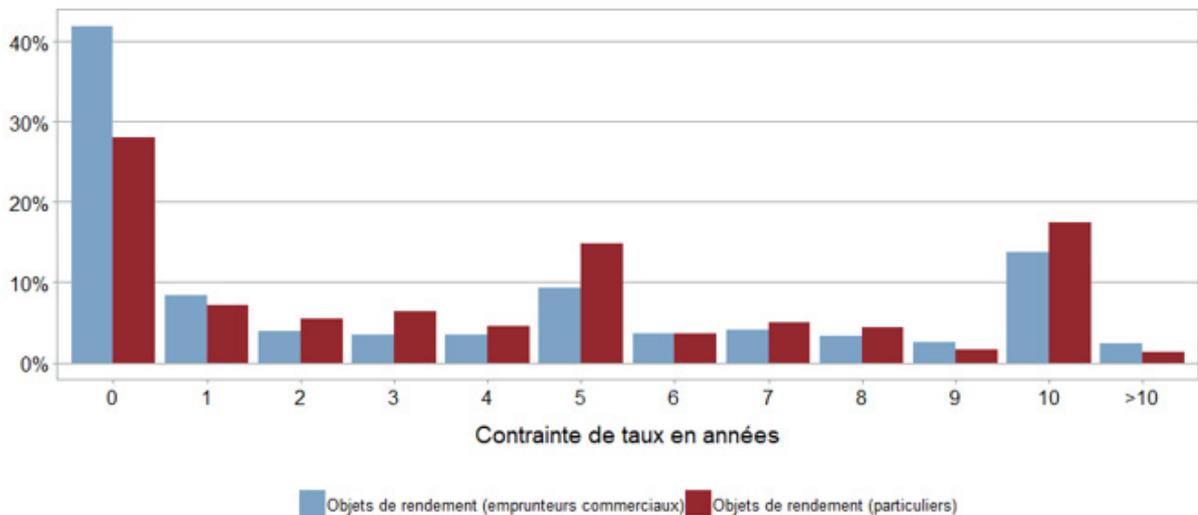
⁵⁴ ASB (2014): «Directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier», p. 5

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (établissements particulièrement liquides et bien capitalisés, crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement, TBTF – banques mères)

locatifs nets ne pourraient pas être augmentés au même rythme. Le taux de référence hypothécaire, pertinent pour les loyers, se réfère à l'encours des prêts hypothécaires et ne réagirait qu'avec un certain retard à une hausse des taux d'intérêt du marché. Les loyers en cours n'ayant pas baissé ces dernières années, malgré la diminution du taux d'intérêt de référence, il pourrait être difficile d'appliquer des hausses de loyers. De plus, l'augmentation de l'offre de logements en location et la baisse de la demande induite par l'affaiblissement de l'immigration rendraient plus difficile la répercussion des hausses des taux. C'est pourquoi les rendements initiaux subiraient immédiatement une pression haussière, qui se traduirait d'abord par des baisses de prix et, donc, par une dégradation des quotités de financement.

Illustration 8: durée de la contrainte de taux: part des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement

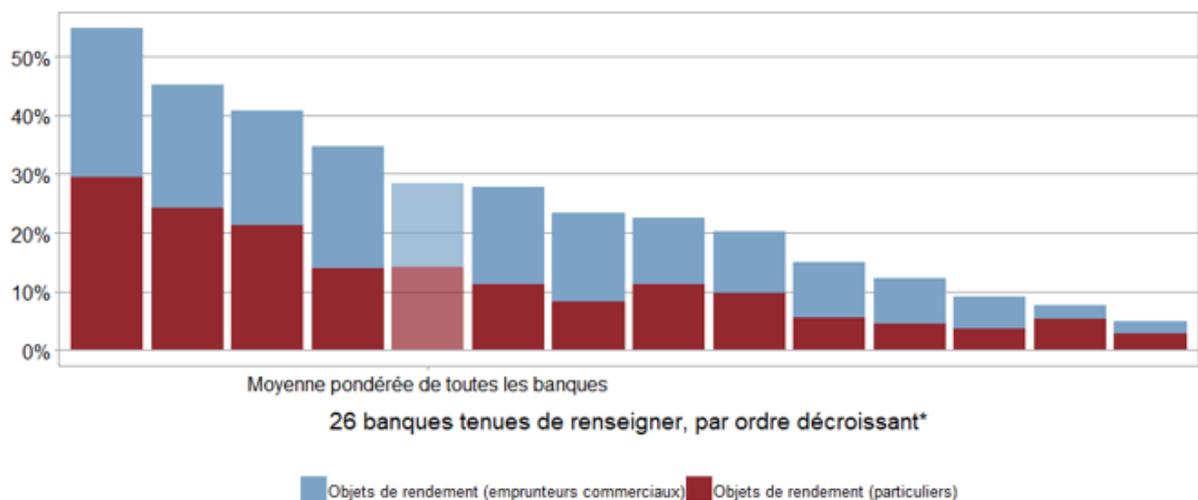
Nouveaux crédits hypothécaires, 1^{er} trimestre 2017 – 3^e trimestre 2018



Source: BNS

Illustration 9: part des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement avec une contrainte de taux courte, par banque

Contrainte de taux de 6 mois et moins, 1^{er} trimestre 2017 – 3^e trimestre 2018



*Chaque colonne regroupe deux banques afin de préserver l'anonymat.

Source: BNS

Les données montrent que c'est avant tout sur les débiteurs hypothécaires commerciaux que la hausse des taux pourrait être répercutée assez rapidement. Environ 40 % du volume des

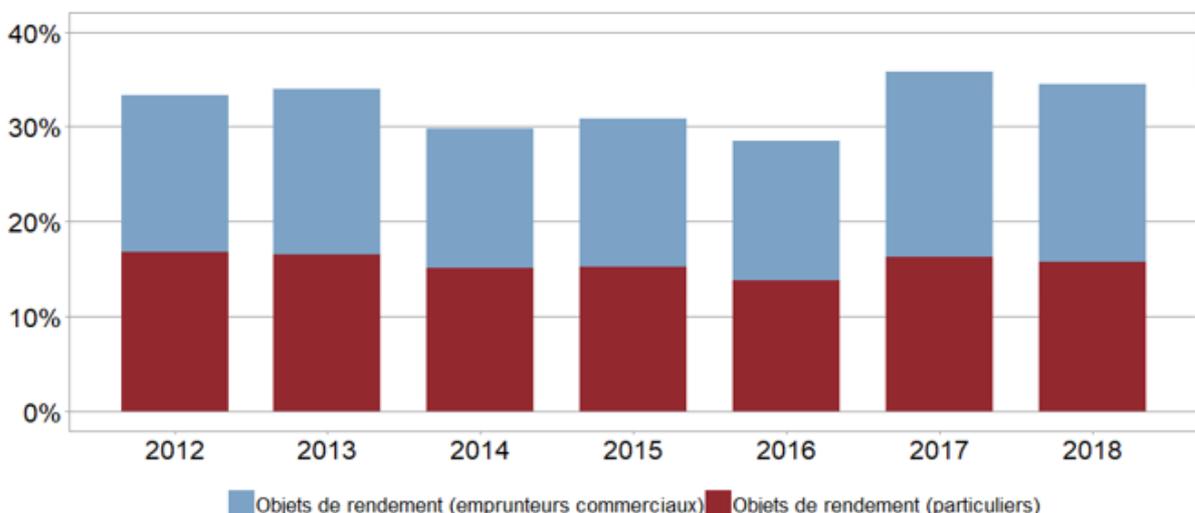
crédits hypothécaires octroyés à des débiteurs commerciaux pour des objets résidentiels de rendement présentent une contrainte de taux inférieure à une année (cf. illustration 8). Dans la phase actuelle de taux bas, des taux d'intérêt de 3 % à 5 % pour des crédits hypothécaires sont certes rares. Cependant, en cas d'augmentation des taux, des valeurs de cet ordre de grandeur pourraient rapidement être à nouveau atteintes. Pendant toute la décennie (2000-2010) qui a précédé la phase actuelle de taux bas, le taux d'intérêt des prêts hypothécaires à taux fixe d'une durée de dix ans était supérieur à 3 % et il a dépassé 4 % pendant environ deux tiers des trimestres et 5 % pendant 20 % des trimestres⁵⁵.

Quotité de financement élevée

Non seulement la proportion des crédits hypothécaires présentant des ratios prêt/revenu élevés mais aussi celle des nouveaux crédits hypothécaires ayant des quotités de financement élevées ou très élevées restent à des hauts niveaux. Dans les 26 plus grandes banques du marché hypothécaire, environ 35 % des nouveaux crédits octroyés pour des objets résidentiels de rendement ont une quotité de financement supérieure à 75 % (cf. illustration 10). Dans six établissements, cette part dépasse même 50 % (cf. illustration 11). La proportion des crédits hypothécaires présentant une quotité de financement supérieure à 75 % est, avec plus de 40 %, particulièrement élevée pour les objets résidentiels de rendement de débiteurs commerciaux⁵⁶. Lorsque le risque de correction des prix prédomine, des quotités de financement élevées pour les nouveaux crédits hypothécaires sont problématiques parce que c'est pour eux qu'un recul des prix sur le marché immobilier entraînerait le plus rapidement une augmentation de la quotité de financement (due à la diminution de la valeur des objets immobiliers) et amènerait les banques à exiger, le cas échéant, des sûretés supplémentaires de la part des preneurs de crédit ou à inclure une prime de risque plus élevée dans les taux des crédits. Si la correction des prix est suffisamment forte et que le preneur de crédit n'est pas en mesure d'effectuer un versement supplémentaire, le montant du crédit ne sera plus couvert par la sûreté.

Illustration 10: parts des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement présentant des quotités de financement élevées

Parts des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement dont les quotités de financement sont supérieures à 75 %, 2012 – 3^e trimestre 2018



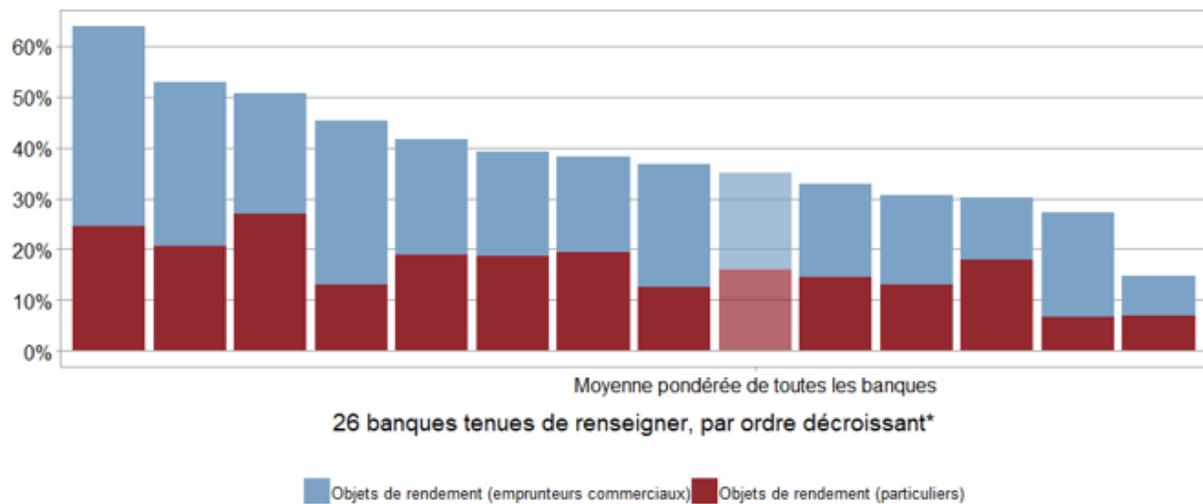
Source: BNS (enquête complémentaire, HYPO_B à partir de 2017)

⁵⁵ Le taux hypothécaire s'étant élevé en moyenne à près de 5 % entre 1960 et 2008 (c'est-à-dire avant le début de la phase de taux bas), ce scénario est tout à fait réaliste dans un environnement de taux normalisé.

⁵⁶ BNS (2018): Rapport sur la stabilité financière, p. 28, disponible sous: <https://snb.ch/fr/> > Stabilité financière > Publications > Rapport sur la stabilité financière > Rapport sur la stabilité financière 2018

Illustration 11: parts des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement présentant des quotités de financement élevées, par banque

Quotités de financement > 75 %, 1^{er} trimestre 2017 – 3^e trimestre 2018



*Chaque colonne regroupe deux banques afin de préserver l'anonymat.

Source: BNS

Cumul des risques

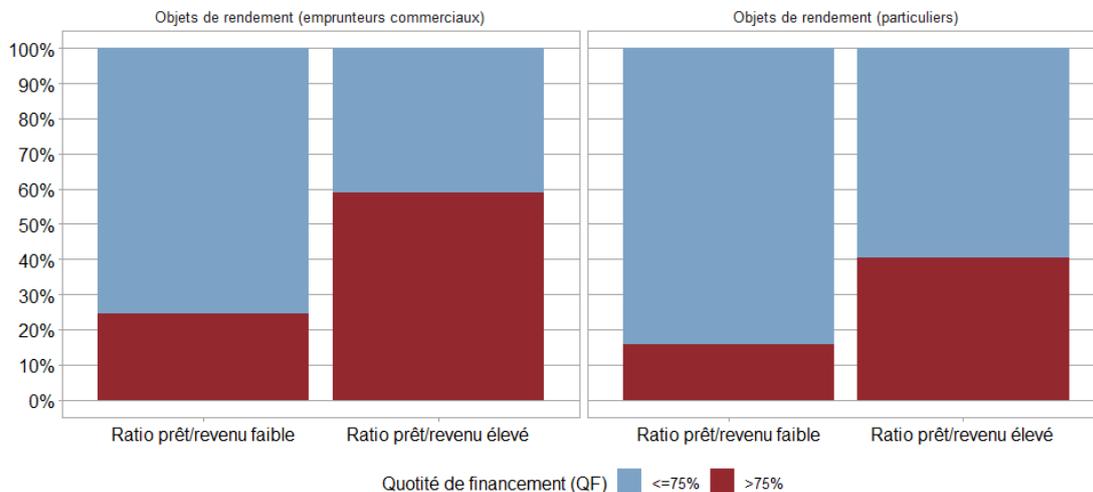
Le fait que 25 % des crédits présentent tant des quotités de financement que des ratios prêt/revenu élevés est un autre indicateur des risques accrus pour les banques dans le segment des objets résidentiels de rendement. Pour de tels crédits, les coûts théoriques calculés sur la base d'un taux d'intérêt de 5 %, de frais d'entretien de 1 % et de frais d'amortissement de 1 % dépasseraient les revenus locatifs nets dégagés par ces objets; par ailleurs, en cas de correction des prix, le crédit hypothécaire risque de ne plus être couvert par la sûreté. Compte tenu de la courte contrainte de taux de ces crédits, le cumul des risques liés à des quotités de financement et à des ratios prêt/revenu élevés augmente la probabilité que, en cas de hausse brutale des taux, les banques subissent des pertes directes sur ces crédits. L'illustration 12 montre le cumul de quotités de financement et de ratios prêt/revenu élevés⁵⁷. Un tel cumul est particulièrement prononcé dans le segment des débiteurs commerciaux, dont plus de 40 % du volume des crédits hypothécaires sont financés à extrêmement court terme (cf. illustration 8). Près de 60 % des crédits hypothécaires de débiteurs commerciaux présentant un ratio prêt/revenu élevé avaient aussi des quotités de financement supérieures à 75 % (en termes nets). Pour le segment des débiteurs privés, cette proportion était de 40 %, ce qui est également élevé. L'illustration 13 montre que l'octroi de nouveaux crédits hypothécaires présentant des risques importants liés à la capacité financière des emprunteurs et des quotités de financement élevées constitue un phénomène largement répandu.

⁵⁷ Une quotité de financement supérieure à 75 % est considérée comme élevée.

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (établissements particulièrement liquides et bien capitalisés, crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement, TBTF – banques mères)

Illustration 12: quotités de financement (en termes nets) des nouveaux crédits hypothécaires ventilées selon le ratio prêt/revenu

Parts des nouveaux crédits hypothécaires présentant des ratios prêt/revenu faibles (à gauche) ou élevés (à droite), échelle de 100 %, 1^{er} trimestre 2017 – 3^e trimestre 2018

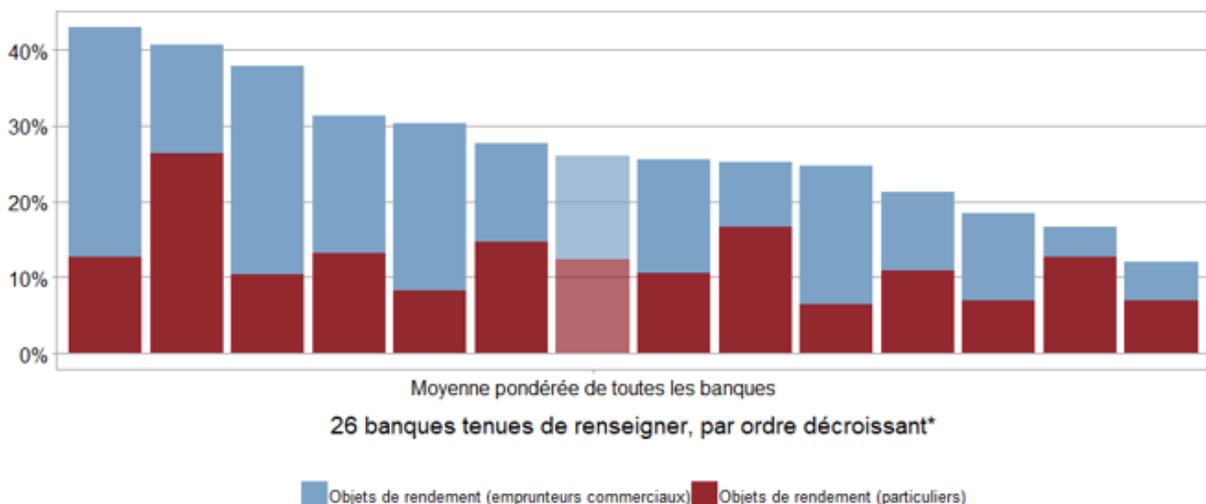


La colonne de gauche (de droite) montre les parts des crédits hypothécaires afférents à des objets résidentiels de rendement pour lesquels les coûts théoriques sont inférieurs (supérieurs) aux loyers nets pour un taux d'intérêt de 5 %. Les valeurs nettes intègrent les sûretés supplémentaires dans le calcul de la quotité de financement.

Source: BNS

Illustration 13: parts des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement présentant des quotités de financement et des ratios prêt/revenu élevés, par banque

Coûts dépassant les loyers nets pour un taux d'intérêt de 5 % et une quotité de financement supérieure à 75 %, 1^{er} trimestre 2017 – 3^e trimestre 2018



*Chaque colonne regroupe deux banques afin de préserver l'anonymat.

Source: BNS

Conclusion

En dépit des mesures prises en 2012 et en 2014 dans le domaine de l'autorégulation et des volants de fonds propres anticycliques sectoriels, des déséquilibres persistent sur les marchés immobilier et hypothécaire. Ils se sont récemment encore aggravés, notamment dans le segment des objets résidentiels de rendement, pour lequel tant le risque de correction des prix que le risque lié à la capacité financière des emprunteurs se sont sensiblement accrus ces dernières années. Parallèlement, on perçoit des indices d'une offre excédentaire, comme la hausse du nombre de logements vacants et la baisse des loyers de l'offre. Les évolutions décrites montrent que les mesures qui ont déjà été prises ne suffisent pas à empêcher une augmentation des risques pour la stabilité financière dans le segment des objets résidentiels de rendement. En même temps, le niveau toujours bas des taux d'intérêt favorise d'autres évolutions négatives. Des corrections des prix dans le segment des objets résidentiels de rendement seraient susceptibles de mettre sous pression les investisseurs qui recourent à des fonds de tiers (et les banques qui les financent). Simultanément, les risques liés à la capacité financière des emprunteurs, qui déterminent pour l'essentiel la probabilité de défaut des preneurs de crédit dans le principal secteur d'activité des banques commerciales axées sur le marché intérieur, pourraient se concrétiser en cas de hausse des taux. L'adaptation proposée de l'ordonnance sur les fonds propres renforcera la résistance des banques face aux pertes dans le segment des objets résidentiels de rendement. La mesure peut aussi exercer indirectement un certain effet modérateur sur l'offre de crédits hypothécaires dans le segment des objets résidentiels de rendement et contribuer à éviter que, pour les crédits de ce segment, les risques liés à la capacité financière ne continuent d'augmenter.