



5 avril 2019

---

**Rapport explicatif  
relatif à la 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)*

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Projet d'ensemble</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Établissements particulièrement liquides et bien capitalisés</b> .....	<b>4</b>
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	Conséquences économiques .....	11
2.3.1	Petites banques et maisons de titres .....	11
2.3.2	Concurrence, place financière et croissance .....	13
2.3.3	Clients, stabilité du système et surveillance des marchés financiers .....	13
2.3.4	Confédération, cantons et communes .....	15
2.4	Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral ...	15
2.5	Aspects juridiques .....	15
2.5.1	Constitutionnalité .....	15
2.5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse .....	15
2.5.3	Délégation de compétences législatives .....	15
2.6	Entrée en vigueur .....	15
<b>3</b>	<b>Crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement</b> .....	<b>16</b>
3.1	Présentation du projet .....	16
3.1.1	Contexte .....	16
3.1.2	Réglementation proposée .....	17
3.1.3	Droit comparé .....	19
3.2	Commentaire des dispositions .....	20
3.3	Conséquences économiques .....	23
3.3.1	Banques .....	23
3.3.2	Assurances .....	26
3.3.3	Preneurs de crédit .....	26
3.3.4	Marché immobilier et stabilité financière .....	28
3.3.5	Confédération, cantons et communes .....	28
3.3.6	Concurrence .....	29
3.4	Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral ...	30
3.5	Aspects juridiques .....	30
3.5.1	Constitutionnalité .....	30
3.5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse .....	30
3.5.3	Délégation de compétences législatives .....	30
3.6	Entrée en vigueur .....	30
<b>4</b>	<b>TBTF – Banques mères</b> .....	<b>31</b>
4.1	Présentation du projet .....	31
4.1.1	Contexte .....	31
4.1.2	Réglementation proposée .....	31
4.1.3	Solution rejetée .....	33
4.1.4	Développements internationaux et comparaison avec le droit étranger .....	33
4.2	Commentaire des dispositions .....	36
4.2.1	Applicabilité aux banques mères .....	36
4.2.2	Instruments de dette .....	37
4.2.3	Montant des exigences <i>gone concern</i> .....	38

**Rapport explicatif relatif à la 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)

4.2.4	Échelonnement des <i>bail-in bonds</i> dans le temps .....	39
4.2.5	Autres modifications.....	40
4.2.6	Dispositions transitoires .....	40
4.3	Conséquences économiques .....	41
4.3.1	Grandes banques .....	41
4.3.2	Banques d'importance systémique en général.....	42
4.3.3	Stabilité financière.....	43
4.3.4	Clients des grandes banques.....	43
4.3.5	Investisseurs.....	43
4.3.6	Croissance, concurrence et place financière.....	43
4.3.7	Confédération, cantons et communes.....	44
4.4	Aspects juridiques .....	44
4.4.1	Constitutionnalité et conformité aux lois .....	44
4.4.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse .....	44
4.4.3	Délégation de compétences législatives .....	44
4.5	Entrée en vigueur .....	44
<b>Annexe: analyse de la situation sur le marché des objets résidentiels de rendement .....</b>		<b>45</b>

## 1 **Projet d'ensemble**

Le projet d'ensemble de modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) couvre trois domaines thématiques différents, indépendants les uns des autres. Il prévoit, dans chacun d'entre eux, des modifications importantes pour lesquelles le processus de réglementation doit débiter le plus rapidement possible, afin qu'elles puissent entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Les trois domaines ont été regroupés dans un projet d'ensemble pour des raisons d'économie procédurale. Par souci de clarté, le présent rapport explicatif est néanmoins divisé 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 bancaire<sup>1</sup>.

#### 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 et maisons de titres<sup>2</sup> particulièrement liquides et bien capitalisées (catégories 4 et 5 selon l'annexe 3 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 loi sur les banques (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

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

<sup>2</sup> Avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les établissements financiers (LEFin), fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2020, le terme actuellement en usage de «négociant en valeurs mobilières» sera remplacé par celui de «maison de titres».

## Rapport explicatif relatif à la 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)

conditions un ratio de 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 commercial<sup>3</sup>, 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 et de gouvernance d'entreprise.

Le projet pilote a 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 exigences en matière de ratio de levier simplifié sont fixées à 8 % pour les établissements de la catégorie 5 et à 9 % pour ceux de la catégorie 4. Il en résulte une meilleure prise en compte du principe général de la proportionnalité de la réglementation.
- 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»<sup>4</sup> a été restreinte. Il est prévu en l'occurrence que la FINMA ne pourra décider d'une telle exclusion qu'en présence d'indices concrets de risques élevés de comportement ou de taux d'intérêt.

Avec la présente proposition, le nombre d'établissements ayant droit aux simplifications prévues s'élève actuellement à 111. Le relèvement de 8 % à 9 % du ratio de levier requis pour les banques de la catégorie 4 ne concerne que trois établissements pilotes. Ceux-ci disposent cependant déjà d'un ratio de levier simplifié compris entre 8,2 % et 8,9 %. La fixation d'un délai transitoire approprié à l'art. 148k leur permettra d'atteindre le ratio de levier simplifié requis de 9 %, moyennant la diminution de leurs distributions de dividendes, la réduction de leur bilan ou la levée de capitaux. Ils pourront ainsi continuer à bénéficier des simplifications même après la fin du projet pilote.

---

<sup>3</sup> 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*)

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

## 2.1.4 Droit comparé

La comparaison avec les réglementations en vigueur ou prévues à l'étranger montre que 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 2016<sup>5</sup> 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 définitives<sup>6</sup>. 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 visés aux 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.

---

<sup>5</sup> 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

<sup>6</sup> 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](https://www.occ.treas.gov/News%20and%20Issuances/News%20Releases/2018/NR2018-125-Agencies-Propose-Community-Bank-Leverage-Ratio-for-Qualifying-Community-Banking-Organizations).

## Rapport explicatif relatif à la 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)

- 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, 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 taille<sup>7</sup> des établissements de chacune des deux catégories, ainsi que les différences de risque de réputation pour la place financière suisse qu'ils présentent. L'absence du volant de fonds propres proportionnel sera suppléée par l'exigence – elle aussi proportionnelle – relative au ratio de levier simplifié. Celui-ci sera de 8 % pour les banques et les maisons de titres de la catégorie 5 et de 9 % pour celles de la catégorie 4.
- 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 respectivement 5 et 6 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.

Bien qu'elles ne soient en règle générale pas tenues de calculer les fonds propres nécessaires visés aux art. 41 à 46, les succursales de banques ou de maisons de titres étrangères pourront demander à bénéficier des simplifications prévues au niveau des circulaires de la FINMA (cf. ch. 2.1.2)

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<sup>er</sup> 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

<sup>7</sup> 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.

taux de refinancement simplifié (art. 47b, al. 5), qui est une bonne approximation du NSFR. L'exemption nécessaire sera inscrite dans l'OLiQ le moment venu.

### **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 de la catégorie 4 devront disposer d'un ratio de levier simplifié, tel que défini à l'al. 3, d'au moins 9 %, tandis que celui des banques de la catégorie 5 devra être 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. La différence entre les exigences de ratio de levier simplifié pour les catégories 4 et 5 tient compte en particulier de l'exemption de l'obligation de détenir le volant de fonds propres prévu à l'art. 43 (cf. art. 47a), ce volant de fonds propres étant lui-même proportionnel à la taille et aux risques propres aux établissements de ces catégories.

#### *Al. 1, let. b*

Le ratio de liquidités moyen défini à l'al. 4 devra être d'au moins 120 %, 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. 5 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*

Les simplifications prévues à l'art. 47a seront aussi accessibles aux maisons de titres pures (sans autorisation bancaire). Les maisons de titres ne seront cependant pas soumises aux conditions du ratio de liquidités moyen et du taux de refinancement, car même sans simplifications, elles n'ont en règle générale aucune exigence à respecter en matière de liquidités.

#### *Al. 3*

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.

#### **Rapport explicatif relatif à la 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)

##### **Al. 4**

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. 5**

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 pris en compte par la somme des créances sur la clientèle et des créances hypothécaires.

##### **Al. 6**

La FINMA édictera des dispositions d'exécution techniques relatives aux calculs visés aux al. 3 à 5. Il importera en l'occurrence que les positions hors bilan prises en compte dans le calcul simplifié coïncident parfaitement avec celles du ratio d'endettement maximal (ratio de levier) défini à l'art. 46.

#### **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 s'il fait l'objet d'une procédure de droit prudentiel 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 établissements 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). S'ils ne remplissent plus ces exigences, ils 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. 47c 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**      **Ratio de levier simplifié**

En 2020, les établissements de la catégorie 4 seront réputés remplir la condition permettant de bénéficier des simplifications prévues à l'art. 47a dès lors que leur ratio de levier simplifié atteindra 8 %. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, cette exigence relative au ratio de levier simplifié sera de 9 %.

#### **Art. 148l**      **Méthode de calcul des dérivés**

##### *Al. 1*

Jusqu'au 31 décembre 2021, les établissements 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 leur équivalent-crédit selon la méthode de la valeur de marché visée aux art. 56 à 58 de la version de l'OFR du 1<sup>er</sup> 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 pourra donc continuer 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 établissements de la catégorie 3 dont les positions en dérivés ne sont pas significatives.

## 2.3 Conséquences économiques

### 2.3.1 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. 148I, sera en revanche admise pour toutes les banques et maisons de titres des catégories de surveillance 4 et 5<sup>8</sup>, 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 an<sup>9</sup>. 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 Département fédéral des finances (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'ils ne seront adoptés 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, qui comptent environ 260 établissements au total. 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 remplissaient 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. À cela s'ajoute que les conditions définies à l'art. 47b relatives au ratio de levier simplifié seront légèrement plus sévères que pendant le projet pilote. Les établissements concernés disposeront cependant d'un délai transitoire d'un an pour les remplir, en thésaurisant leurs bénéfices, en réduisant leur bilan ou en levant des

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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. 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 dans ces établissements 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.

#### Rapport explicatif relatif à la 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)

capitaux. 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, car les établissements 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 de révision et de licences, ainsi que des coûts internes. Toutefois, étant donné que les systèmes informatiques actuels intègrent déjà les calculs des RWA, elles 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 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 Banque nationale suisse (BNS) entraîneront certains coûts de conversion uniques pour les établissements concernés. Les établissements interrogés les estiment à 4000 francs en moyenne et 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. 148f) 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 est toujours prévu pour fin 2019, conformément à la modification du 22 novembre 2017 de l'OFR (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 maison de titres, le maintien de la méthode de la valeur de marché se traduira par des économies annuelles se situant entre 260 000 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.

Le montant total des économies qui résulteront des simplifications dans l'ordonnance en faveur des petites banques et maisons de titres peut sembler minime. 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 prévoira, 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 considérés comme un tout. Les établissements interrogés estiment que les mesures prévues à ce jour dans les circulaires en faveur des établissements 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)<sup>10</sup>.

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.

### **2.3.2 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. 5, 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.

### **2.3.3 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.

---

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

## Rapport explicatif relatif à la 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)

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 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 banques qui bénéficieront des simplifications profiteront également d'une simplification du système de communication à la BNS et à la FINMA.<sup>11</sup> 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 et présenter un ratio de levier simplifié de respectivement 8 % et 9 % (au lieu du ratio de levier ordinaire de 3 %). 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.

---

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

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.

#### **2.3.4 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.

### **2.4 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 2019<sup>12</sup>, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>13</sup>. 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 financiers<sup>14</sup>.

### **2.5 Aspects juridiques**

#### **2.5.1 Constitutionnalité**

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

#### **2.5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

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

#### **2.5.3 Délégation de compétences législatives**

Aucune délégation de compétences législatives n'est prévue.

### **2.6 Entrée en vigueur**

La présente modification de l'OFR entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020, en même temps que les modifications découlant des dispositions d'exécution de la LEFin. Des dispositions transitoires sont prévues dans les nouveaux art. 148k et 148l.

---

<sup>12</sup> FF 2016 981

<sup>13</sup> FF 2016 4999

<sup>14</sup> 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 Présentation du projet

#### 3.1.1 Contexte

Depuis 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)<sup>15</sup> 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 (+ 65 %), 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 1,6 % le 1<sup>er</sup> juin 2018, le taux de vacance pour l'ensemble de la Suisse n'a ainsi jamais été aussi haut depuis la fin des années 90 (cf. annexe, illustration 5). 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 montrent<sup>16</sup> 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 objets<sup>17</sup>. 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 9). 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

<sup>15</sup> 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'avois d'une caisse de pension. Dans la mesure où il n'a jamais été permis de prendre en compte ces avois 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<sup>er</sup> 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.

<sup>16</sup> 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»).

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

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 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<sup>er</sup> juin 2012 sur les fonds propres (OFR; RS 952.03) mise en consultation vise donc à 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 pourra 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.

### **3.1.2 Réglementation proposée**

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, la modification de l'OFR mise en consultation prévoit un relèvement de 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. Par conséquent, la modification proposée inclut également une augmentation de la couverture de ces crédits au moyen de fonds propres. C'est pourquoi elle fait la distinction entre les objets résidentiels à usage propre et les objets résidentiels de rendement. Dans le cas 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, la pondération-risque des tranches supérieures à ce ratio sera multipliée par un facteur 2,15 dans l'approche standard (cf. annexe 3 OFR). Ce facteur garantira que les exigences quantitatives de fonds propres<sup>18</sup> posées au portefeuille des crédits hypothécaires accordés pour des objets résidentiels de rendement correspondent dans l'ensemble aux exigences prévues dans l'approche standard révisée de Bâle III. Ainsi, la réglementation proposée permettra d'appliquer le dispositif de Bâle III relatif à la pondération-risque des objets résidentiels de rendement plus tôt que prévu, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire en ayant fixé la mise en œuvre avant le début

---

<sup>18</sup> Ces exigences feront augmenter le montant des actifs pondérés en fonction des risques (*risk-weighted assets* [RWA]) pour les objets résidentiels de rendement situés en Suisse.

de 2022. L'approche actuelle basée sur les tranches de crédit<sup>19</sup> ainsi que les tranches actuelles de la valeur vénale seront maintenues afin de limiter les coûts de mise en œuvre<sup>20</sup>.

Les banques qui suivent l'approche standard immobiliseront ainsi des fonds supplémentaires qui leur serviront à absorber les pertes lors d'une éventuelle phase de correction. La nouvelle pondération-risque qui est mise en consultation imposera un taux de RWA minimal<sup>21</sup> aux banques qui calculent ces actifs au moyen d'un système de notation interne (approche fondée sur des notations internes ou *internal ratings-based approach* [IRB]). En outre, contrairement à l'approche standard, l'approche IRB actuelle prévoit déjà une pondération-risque plus élevée pour les objets résidentiels de rendement que pour les objets résidentiels à usage propre. Les banques suivant l'approche IRB garantissent par conséquent déjà une couverture des crédits au moyen de fonds propres différenciée en fonction des risques. Étant donné que l'approche standard prévue dans le dispositif de Bâle III s'appliquera, sous réserve de quelques adaptations, également aux assurances en tant que modèle standard du Test suisse de solvabilité (SST) destiné à évaluer les risques liés aux crédits<sup>22</sup>, la réglementation proposée s'appliquera aussi automatiquement aux assurances. En revanche, elle ne portera pas sur les caisses de pension puisque les notions de fonds propres et de fonds de tiers ne concernent pas ces établissements.

### 3.1.2.1 Possibilités examinée et solution retenue

#### *Renforcement du système d'autorégulation*

Compte tenu des risques évoqués, le Département fédéral des finances (DFF) a entamé des discussions avec les établissements bancaires en 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 vise à empêcher un nouvel accroissement des risques que ce segment de marché fait peser sur le bilan des banques. Si elle fait une analyse de la situation largement semblable à celle des autorités, l'ASB estime que la plupart des établissements bancaires gèrent leurs risques hypothécaires de manière appropriée. Elle propose 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 emprunteurs<sup>23</sup>. Elle juge en revanche que la situation actuelle ne justifie pas la mise en œuvre de mesures applicables à l'échelle nationale. C'est pourquoi l'ASB a expressément rejeté le renforcement du système d'autorégulation et la définition de mesures étatiques. En mars 2019, elle s'est toutefois exprimée en faveur d'un renforcement du système d'autorégulation. Le DFF se félicite que l'ASB fasse la même analyse des risques que les autorités et reconnaisse qu'il est urgent de prendre des mesures. À condition que cette solution soit efficace, le DFF indique qu'il privilégiera un système d'autorégulation reconnu par la FINMA en tant que normes minimales. Si un tel système est mis en place avant août 2019, le

<sup>19</sup> Cette approche ventile les crédits hypothécaires en différentes tranches de valeur vénale et soumet chaque tranche à une pondération-risque distincte.

<sup>20</sup> Lorsque le dispositif final de Bâle III sera mis en œuvre, il faudra vérifier si la réglementation proposée respecte aussi la norme de Bâle d'un point de vue formel.

<sup>21</sup> Les RWA d'une banque appliquant l'approche IRB ne doivent pas être inférieurs à un certain pourcentage (par ex. 80 %) de RWA calculés selon l'approche standard. Lorsque le taux minimal fixé pour la banque est contraignant, une augmentation des RWA calculés selon l'approche standard pour le financement d'objets résidentiels de rendement a ainsi un effet indirect sur les RWA de la banque qui suit une approche IRB.

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

<sup>23</sup> 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 du présent rapport vise à prévenir l'apparition d'autres risques (approche ex ante), objectif que les mesures de surveillance ne permettent pas d'atteindre.

DFF recommandera au Conseil fédéral de ne pas prévoir le relèvement de la pondération-risque des objets résidentiels de rendement dans le projet de modification de l'OFR et de le remplacer par un système d'autorégulation renforcé. Cette nouvelle proposition nécessitera une modification de l'art. 72, al. 5, OFR. Durant les semaines à venir, les autorités et l'ASB reprendront leurs discussions pour analyser l'efficacité du système d'autorégulation proposé par l'ASB.

### *Solutions rejetées*

Plusieurs solutions ont été envisagées concernant la nouvelle réglementation, dont l'instauration d'un supplément de 20 % sur l'ensemble des tranches de crédits existantes. Facile à appliquer, cette mesure aurait été celle qui aurait le plus renforcé la capacité de résistance globale des banques. Cependant, elle aurait exercé un effet incitatif moindre que la réglementation proposée sur les crédits problématiques affichant une quotité de financement élevée. En d'autres termes, tous les crédits hypothécaires auraient été soumis à une pondération-risque accrue, indépendamment de leur quotité de financement et de leur risque. Parallèlement, cette solution aurait entraîné une baisse des fonds propres immobilisés pour le financement d'objets résidentiels de rendement lorsque les règles finales de Bâle III<sup>24</sup> seraient entrées en vigueur. L'idée d'instaurer ce supplément unique de 20 % a donc été abandonnée.

Il aurait également été possible d'appliquer les pondérations-risque et la logique basée sur le montant total du crédit prévues dans l'approche standard révisée de Bâle III. Selon cette approche, les pondérations-risque sont calculées pour le crédit global au lieu de l'être pour chaque tranche de ce dernier. Cette mesure réglementaire aurait correspondu à l'approche décrite dans le dispositif final de Bâle III tant en ce qui concerne les exigences quantitatives qu'au niveau de la logique de pondération. Cependant, cette solution a été écartée en raison des coûts de mise en œuvre plus élevés qu'elle impliquait<sup>25</sup>.

Enfin, les examens ont également porté sur la question de savoir si la réglementation proposée devait s'appliquer à l'ensemble du portefeuille hypothécaire ou seulement aux nouveaux crédits (crédits renouvelés inclus). Dans la mesure où seuls quelque 10 % des nouveaux crédits hypothécaires octroyés chaque année concernent des objets résidentiels de rendement, cette règle aurait eu un effet nettement moindre à court terme sur la capacité de résistance des banques, puisqu'elle n'aurait déployé tous ses effets qu'au bout de plusieurs années. En revanche, elle serait pleinement efficace dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021 si elle s'appliquait à l'ensemble du portefeuille hypothécaire en tenant compte d'un délai transitoire pour les crédits hypothécaires existants. Cette règle devant déployer ses effets le plus rapidement possible, le relèvement des pondérations-risque relatives aux objets résidentiels de rendement situés en Suisse devrait s'appliquer à l'ensemble du portefeuille hypothécaire.

### **3.1.3 Droit comparé**

Durant la période qui a suivi la crise économique et financière des années 2008/2009, la faiblesse exceptionnelle des taux d'intérêt a également déséquilibré le marché hypothécaire et le marché immobilier d'autres États. Ceux-ci ont pris diverses mesures à cet égard. En 2015, l'Irlande a fixé par exemple à 70 % la quotité de financement pour les crédits hypothécaires destinés au financement d'objets résidentiels de rendement. Ainsi, ce ratio ne peut excéder

---

<sup>24</sup> BIS (2017), Bâle III: finalisation des réformes de l'après-crise, p. 22, disponible sous: <https://bis.org> > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > Publications > Standards > Basel III: Finalising post-crisis reforms

<sup>25</sup> Tant la structure de calcul que les fourchettes définies au titre de la quotité de financement auraient dû être adaptées en ce qui concerne les objets résidentiels de rendement situés en Suisse.

70 % de la valeur marchande de ces immeubles<sup>26</sup>. En Nouvelle-Zélande, la quotité de financement de ces objets est également limitée depuis 2015 à 70 % de la valeur vénale<sup>27</sup>. Selon la réglementation en vigueur dans ces deux États, les clients doivent apporter 30 % de fonds propres. Cette exigence permet de faire baisser la demande de crédits hypothécaires et a indirectement un effet modérateur sur le segment des objets résidentiels de rendement.

La législation de la Norvège et de la Suède prévoit un amortissement minimal semblable aux exigences minimales fixées dans le système d'autorégulation suisse. Depuis 2015, la législation norvégienne dispose ainsi que les crédits présentant une quotité de financement supérieure à 60 % doivent être amortis chaque année d'un montant au moins égal à 2,5 % du crédit accordé<sup>28</sup>. En Suède, le taux d'amortissement annuel s'élève depuis 2016 à 2 % du crédit initial lorsque la quotité de financement excède 70 %<sup>29</sup>. Si cette dernière est inférieure à 70 %, l'amortissement annuel requis reste fixé à 1 % jusqu'à ce que la quotité de financement soit abaissée à 50 %. En comparaison, le système d'autorégulation suisse actuel prévoit à titre d'exigence minimale que la dette hypothécaire doit être amortie aux deux tiers de la valeur de nantissement en l'espace de quinze ans. Dans le cas d'un crédit hypothécaire présentant une quotité de financement de 80 %, cela équivaut à un taux d'amortissement annuel de 1,11 %.

## 3.2 Commentaire des dispositions

### Art. 72

Eu égard à la nouvelle réglementation proposée concernant la pondération-risque des objets résidentiels rendement, les modifications de l'art. 72 mises en consultation ont pour objectif de définir les objets résidentiels avec davantage de précision. De plus, elles font clairement la distinction entre les objets résidentiels à usage propre et les objets résidentiels de rendement (cf. al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>ter</sup>), afin de garantir une application rapide des nouvelles dispositions.

#### Al. 1

Cette disposition définit les objets résidentiels de manière générale, les qualifiant d'immeubles utilisés exclusivement ou principalement à des fins d'habitation. La modification précise le concept sans changer la teneur de la réglementation actuelle. En d'autres termes, les banques pourront continuer à décider selon leurs règles internes si un objet immobilier utilisé à la fois à des fins d'habitation et à des fins commerciales sert principalement au logement ou non. Dans la pratique, les critères retenus pour déterminer l'utilisation principale d'immeubles à usage mixte varient d'une banque à l'autre (flux de trésorerie, surface ou nombre d'unités).

#### Al. 1<sup>bis</sup> à 1<sup>quater</sup>

Selon l'al. 1<sup>bis</sup>, les objets résidentiels sont réputés à usage propre lorsque le preneur de crédit en est le principal utilisateur.

Selon l'al. 1<sup>ter</sup>, les objets résidentiels de rendement sont des objets résidentiels que le preneur de crédit n'utilise pas lui-même à titre principal, mais qu'il loue essentiellement à des fins d'habitation<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Central Bank (Supervision and Enforcement) Act 2013 (section 48) (Housing Loan Requirements) Regulations 2015, art. 6 (3) et 6 (4)

<sup>27</sup> BS 19 of the Banking Supervision Handbook; Reserve Bank of New Zealand, Loan-to-valuation ratio restrictions, disponible sous: <https://www.rbnz.govt.nz> > Financial stability

<sup>28</sup> Prescription régissant l'exigence en matière de nouveaux crédits à la construction de logements (règlement concernant les crédits hypothécaires), art. 7, disponible sous: <https://lovdata.no> > Rettskilder > Sentrale forskrifter > Finansdepartementet > 2018 (état: 18.1.2019)

<sup>29</sup> Finansinspektionen (2016), Amortisation requirement for new mortgages, disponible sous: <https://www.fi.se/en> > Published > Press releases > 2016

<sup>30</sup> La définition des objets résidentiels de rendement pourra évoluer lors de l'application du dispositif final de Bâle III en fonction des résultats de l'étude d'impact quantitative.

Les termes «à usage propre» et «objets résidentiels de rendement» renvoient à deux cas de figure distincts:

- Les banques qui participent à l'enquête de la BNS sur les nouveaux prêts hypothécaires (enquête HYPO\_B) visée à l'annexe de l'ordonnance de la Banque nationale (RS 951.131)<sup>31</sup> devront se fonder sur les définitions détaillées figurant dans les commentaires relatifs à cette enquête. Selon ces dernières, un objet immobilier est réputé à usage personnel lorsque le preneur de crédit l'habite ou l'utilise lui-même<sup>32</sup>. Les objets immobiliers à usage personnel comprennent à la fois la résidence principale et les résidences secondaires (y compris les appartements et maisons de vacances) utilisées exclusivement par le preneur de crédit. Parallèlement, ces banques devront classer en tant qu'objet immobilier loué tout objet résidentiel que le preneur de crédit n'occupe pas lui-même et qu'il met en location ou destine à la vente à des fins d'habitation.
- Les banques qui ne participent pas à l'enquête pourront continuer à faire la distinction entre les objets résidentiels à usage propre et les objets résidentiels de rendement selon les règles qu'elles appliquent à l'heure actuelle en interne, en s'appuyant sur les définitions correspondantes énoncées dans les directives de l'ASB concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier<sup>33,34</sup>. Dans la pratique, chaque banque se sert de ses propres critères (flux de trésorerie, surface ou nombre d'unités) pour déterminer si les objets résidentiels dont le preneur de crédit utilise lui-même une partie et loue une autre appartiennent à la catégorie des objets résidentiels à usage propre ou à celle des objets résidentiels de rendement. Les termes «utilisés principalement» (al. 1<sup>bis</sup>) et «qui ne sont pas utilisés principalement» (al. 1<sup>er</sup>) couvrent ces cas de figure.

### **Annexe 3**

La modification de l'annexe 3 OFR augmente les pondérations-risque applicables selon l'approche standard aux crédits qui sont garantis par des gages immobiliers et octroyés pour des objets résidentiels de rendement situés en Suisse dont la quotité de financement est supérieure à deux tiers de la valeur vénale. Par conséquent, elle imposera également des exigences plus sévères en matière de couverture au moyen de fonds propres. Les pondérations-risque pour les objets résidentiels à usage propre situés en Suisse et les objets résidentiels situés à l'étranger resteront cependant les mêmes qu'à l'heure actuelle.

#### **Ch. 3.1 à 3.3**

Dans la mesure où la modification de l'OFR mise en consultation cible les risques liés aux objets résidentiels de rendement situés en Suisse, ceux qui se trouvent à l'étranger et les objets résidentiels à usage propre sont explicitement exclus du champ d'application des pondérations-risque relevées.

---

<sup>31</sup> Cette enquête s'adresse aux 26 plus grandes banques du pays, qui représentent ensemble près de 90 % du marché hypothécaire suisse.

<sup>32</sup> «Est réputé à usage personnel un objet immobilier qui est habité ou utilisé par le preneur de crédit (résidence principale ou secondaire, y compris appartements et maisons de vacances). Est considéré comme loué un objet immobilier que le preneur de crédit met en location et qu'il n'occupe pas lui-même (objets résidentiels de rendement locatif résidentiel et autres objets résidentiels de rendement).» Cf. BNS (2017), Commentaires relatifs à l'enquête sur les nouveaux prêts hypothécaires, p. 7

<sup>33</sup> «Un logement en propriété à usage propre [peut consister en] une propriété par étages, [en] un immeuble en propriété exclusive ou en copropriété, ou encore [en] un droit de superficie autonome et durable.» Cf. ASB (2014), Directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier, p. 16

<sup>34</sup> «On entend par "immeuble de rapport" un immeuble détenu à des fins de rendement et loué à des tiers (immeuble autre qu'à usage propre). Il s'agit en règle générale d'immeubles d'habitation, d'immeubles commerciaux et de bureaux ou d'immeubles à usage mixte (immeubles d'habitation avec une partie commerciale).» Cf. ASB (2014), Directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier, p. 16

### *Ch. 3.4*

La pondération-risque pour les objets résidentiels de rendement situés en Suisse dont la quotité de financement est inférieure à deux tiers de la valeur vénale restera fixée à 35 %. Ce ratio tient compte du fait que les risques de pertes associés à ces financements sont moins élevés que les risques découlant de crédits dont la quotité de financement dépasse deux tiers de la valeur vénale.

### *Ch. 3.5 et 3.6*

L'approche actuelle fondée sur les tranches de crédit sera maintenue pour les nouvelles pondérations-risque. Elle divise les crédits hypothécaires en différentes tranches de valeur vénale et attribue à chaque tranche une pondération-risque distincte. Afin de refléter les risques de pertes accrus liés au financement d'objets résidentiels de rendement situés en Suisse dont la quotité de financement dépasse deux tiers de la valeur vénale, les pondérations-risque des deux tranches excédant ce ratio sont multipliées par un facteur 2,15. Ce facteur est calibré de manière à ce que les exigences quantitatives<sup>35</sup> correspondent dans l'ensemble à celles qui sont définies dans l'approche standard révisée de Bâle III. En d'autres termes, les exigences globales en matière de fonds propres qui seront posées au portefeuille des crédits hypothécaires destinés au financement d'objets résidentiels de rendement seront similaires compte tenu de la ventilation actuelle selon la quotité de financement. Un facteur de multiplication inférieur n'aurait pas respecté cette exigence. La pondération-risque des tranches de crédit présentant une quotité de financement allant de 66 à 80 % s'élèvera ainsi à 161 %, et celle des tranches de crédit assortie d'une quotité de financement excédant 80 %, à 215 %.

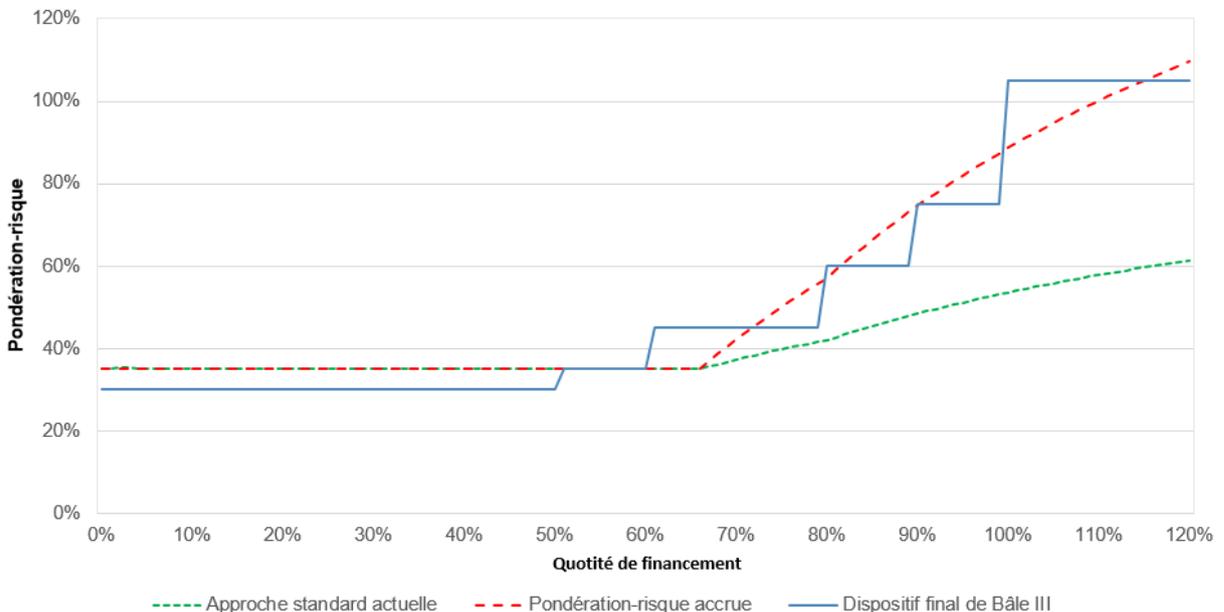
L'illustration 1 présente une comparaison entre la pondération moyenne des risques fondée sur l'approche standard actuelle, celle qui découle des dispositions mises en consultation et celle qui est prévue dans le dispositif final de Bâle III. Ainsi, la pondération-risque moyenne d'un crédit dont la quotité de financement est de 81 % s'élève à 42,7 % aujourd'hui, augmentera à 59 % en vertu des nouvelles dispositions et s'établirait même à 60 % selon le dispositif final de Bâle III. Le projet de modification mis en consultation aboutit donc à une harmonisation anticipée de la pondération-risque des objets résidentiels de rendement avec le dispositif final de Bâle III<sup>36</sup>, harmonisation que la Suisse devrait effectuer avant le 1<sup>er</sup> janvier 2022 conformément au calendrier du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Lorsque ce dispositif sera mis en œuvre, il faudra vérifier si la réglementation proposée respecte aussi la norme de Bâle d'un point de vue formel.

---

<sup>35</sup> Ces exigences feront augmenter le montant des RWA pour les objets résidentiels de rendement situés en Suisse.

<sup>36</sup> BIS (2017), Bâle III: finalisation des réformes de l'après-crise, p. 22, disponible sous: <https://bis.org> > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > Publications > Standards > Basel III: Finalising post-crisis reforms

### Illustration 1: pondération-risque moyenne des objets résidentiels de rendement fondée sur l'approche standard actuelle, sur les dispositions mises en consultation et sur le dispositif final de Bâle III



Source: DFF

### Dispositions transitoires

#### Art. 148m

##### Al. 1

Les banques bénéficieront d'une période transitoire d'un an pour classer les positions garanties de manière directe ou indirecte par des gages immobiliers dans la catégorie des objets résidentiels à usage propre ou dans celle des objets résidentiels de rendement.

##### Al. 2, let. a

Comme les directives de l'ASB relatives aux exigences minimales pour les financements hypothécaires, les nouvelles dispositions prévoyant le relèvement des pondérations-risque des objets résidentiels de rendement situés en Suisse s'appliqueront dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020 aux nouvelles opérations et aux augmentations de crédits.

##### Al. 2, let. b

L'ensemble des objets résidentiels de rendement situés en Suisse financés au moyen d'un crédit hypothécaire devront être assortis de pondérations-risque accrues à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

## 3.3 Conséquences économiques

### 3.3.1 Banques

Le relèvement proposé de la pondération-risque des objets résidentiels de rendement n'aura pas le même effet sur toutes les banques de Suisse. Il concernera directement quelque 180 des 250 établissements de petite taille ou de taille moyenne qui opèrent sur le marché hypothécaire et qui calculent leurs risques de crédit selon l'approche standard. Au total, ces

## Rapport explicatif relatif à la 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)

banques représentent 44 % du marché hypothécaire<sup>37</sup>. Cinq autres groupes ou banques indépendantes suivant l'approche IRB couvrent 50 % de ce marché<sup>38</sup>. Cependant, contrairement à l'approche standard, l'approche IRB prévoit déjà aujourd'hui une pondération-risque plus élevée pour les objets résidentiels de rendement que pour les objets résidentiels à usage propre. Les banques appliquant cette approche garantissent donc déjà que la couverture en fonds propres respecte les impératifs prudentiels, est différenciée en fonction des risques et assure une capacité de résistance adéquate. La pondération-risque proposée pour l'approche standard aura toutefois aussi un effet indirect sur les banques recourant à l'approche IRB, dès le moment où le seuil prévu dans l'approche standard sera contraignant<sup>39</sup>. La modification proposée n'aura en revanche aucune incidence sur les établissements qui bénéficieront des simplifications prévues pour les banques et maisons de titres particulièrement liquides et bien capitalisées des catégories 4 et 5. Comme c'est déjà le cas dans le cadre de la phase pilote menée à l'heure actuelle par la FINMA et le restera à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 en vertu de la modification de l'OFR mise en consultation, ces établissements seront dispensés des exigences de fonds propres basées sur les RWA. En contrepartie, ils devront respecter un ratio de levier non pondéré nettement plus élevé. Quant au régime des petites banques qui est encore en phase pilote, il concerne à ce jour 68 établissements, qui représentent ensemble 6 % du marché hypothécaire<sup>40</sup>. Ceux-ci devraient être à peu près autant à bénéficier des allègements définitifs visés dans l'OFR modifiée.

Le relèvement proposé des pondérations-risque des objets résidentiels de rendement situés en Suisse entraînera des coûts de mise en œuvre pour les banques recourant à l'approche standard. Ces coûts seront dus principalement à l'obligation de distinguer entre les crédits destinés à financer des objets résidentiels à usage propre et ceux qui sont octroyés pour des objets résidentiels de rendement. Il est certes possible que les banques disposent déjà des informations nécessaires pour faire cette distinction en raison des divers calculs qu'elles établissent en lien avec la capacité financière des emprunteurs. Cependant, de nombreuses banques devront probablement modifier leurs systèmes et interfaces (système bancaire de base utilisé pour la comptabilité et éventuels systèmes de gestion des crédits, de gestion des actifs et des passifs et de reporting). En outre, les banques qui n'ont pas encore effectué de distinction systématique devront adapter leurs processus et documents internes ainsi que, dans certains cas, leurs directives. Les établissements bancaires seront tenus d'appliquer la distinction entre objets résidentiels à usage propre et objets résidentiels de rendement à l'ensemble de leur portefeuille hypothécaire. Les informations figurant dans les systèmes devraient permettre de faire cette distinction de manière largement automatisée, sauf pour le financement des objets à usage mixte, dont une partie requerra un travail manuel. Il n'existe pas d'informations fiables sur les coûts uniques que l'application de cette mesure entraînera pour chaque établissement concerné. Il est toutefois clair que les 21 banques recourant à l'approche standard et participant à l'enquête HYPO\_B de la BNS n'auront pas besoin d'effectuer ces travaux de mise en conformité, étant donné qu'elles ont déjà commencé en 2017 à faire la distinction entre objets résidentiels à usage personnel et objets résidentiels de rendement pour tous les nouveaux crédits octroyés. Conformément aux dispositions mises en consultation, elles devront en revanche effectuer cette distinction pour l'ensemble de leur portefeuille

<sup>37</sup> À l'exception d'une banque qui applique actuellement l'approche standard et qui a l'intention de basculer vers l'approche IRB avant la fin de l'année 2019, et pour autant que les parts de marché restent identiques.

Cf. Groupe Raiffeisen, Rapport de gestion 2017, avril 2018, p. 146

<sup>38</sup> À l'exception également des établissements qui effectueront le changement décrit dans la note de bas de page précédente

<sup>39</sup> En d'autres termes, les RWA globaux d'une banque recourant à l'approche IRB ne pourront pas descendre au-dessous d'un certain taux (par ex. 80 %) de RWA calculés pour une banque utilisant l'approche standard. Dès lors que le seuil sera contraignant pour la banque, une augmentation des RWA calculés selon l'approche standard pour le financement d'objets résidentiels de rendement aura un effet indirect sur les RWA des banques qui suivent l'approche IRB.

<sup>40</sup> Les parts de marché indiquées se rapportent uniquement aux crédits hypothécaires octroyés par les banques. Ces pourcentages diminuent légèrement lorsqu'on tient compte de la part, estimée à 5 % de l'ensemble du marché hypothécaire, que détiennent ensemble les assureurs et les caisses de pension et de la part, inconnue mais faible, des crédits hypothécaires octroyés directement à partir de l'étranger.

#### Rapport explicatif relatif à la 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)

hypothécaire. Afin d'évaluer les coûts liés à cette distinction, il faut également tenir compte du fait que cette exigence est aussi prévue dans le dispositif final de Bâle III. Dans l'hypothèse où cet élément de la norme de Bâle sera de toute façon instauré à un stade ultérieur, les coûts liés à l'application de la mesure proposée s'en trouvent relativisés, puisque le projet mis en consultation atténue les coûts découlant d'une mise en œuvre ultérieure du dispositif final de Bâle III. D'autres projets de réglementation ayant des conséquences similaires sur les systèmes informatiques des banques ont montré que les coûts de mise en œuvre devraient être nettement inférieurs à 100 000 francs par établissement. Si l'on exclut les coûts de mise en conformité probablement faibles dont devront s'acquitter les 21 banques recourant à l'approche standard et participant à l'enquête HYPO\_B de la BNS, la facture globale de la mise en œuvre ne dépassera pas 15,9 millions de francs. Le projet de modification mis en consultation ne devrait avoir aucune incidence majeure sur les frais administratifs récurrents des banques concernées.

L'approche proposée, qui repose sur des pondérations-risque plus élevées pour les tranches de crédit présentant une quotité de financement supérieure à deux tiers, s'appuie sur les structures de calcul existantes. Pour les objets résidentiels de rendement, les fourchettes définies au titre de la quotité de financement restent inchangées par rapport aux objets résidentiels existants. Le choix d'une approche par tranche vise à réduire le plus possible les coûts de mise en œuvre pour les banques concernées.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, cette mesure touchera de manière indirecte les banques recourant à l'approche IRB. Les pondérations-risque que ces établissements appliquent s'appuient certes sur des modèles de risques internes, mais la somme des RWA de ces banques doit respecter en sus un certain seuil. En d'autres termes, les RWA globaux d'une banque recourant à l'approche IRB ne pourront pas descendre au-dessous d'un certain taux (par ex. 80 %) de RWA calculés pour une banque utilisant l'approche standard. Une augmentation des RWA dans l'approche standard aura ainsi également une incidence indirecte sur les RWA des banques qui utilisent l'approche IRB si le seuil est contraignant pour la banque, ce qui est le cas pour la majorité des établissements recourant à l'approche IRB. Ces derniers distinguent déjà les objets résidentiels à usage propre et les objets résidentiels de rendement. Par conséquent, ils ne devraient supporter aucun coût de mise en œuvre exceptionnel ni aucuns frais administratifs récurrents supplémentaires.

Outre des frais administratifs, il est possible que les banques doivent supporter des coûts de capital accru, peu importe qu'elles utilisent l'approche standard ou l'approche IRB. Les exigences en matière de fonds propres<sup>41</sup> imposées aux banques qui suivent l'approche standard augmenteront d'environ 720 à 860 millions de francs. Cela correspond en moyenne à une croissance d'environ 35 points de base des exigences de fonds propres pondérées en fonction des risques, à savoir quelque 2,5 % des exigences actuelles. Le tableau 1 illustre la manière dont les diverses augmentations des exigences de fonds propres seront réparties par les banques concernées. Avec un taux généreux de rémunération des fonds propres (10 %), les coûts du capital croîtraient au total d'environ 80 millions de francs par an si les banques acquéraient le montant précité de fonds propres supplémentaires. Ces coûts additionnels liés à l'augmentation des fonds propres pourraient en outre être compensés en partie par une baisse des coûts relatifs au fonds de tiers en raison de primes de risque moins élevées (théorème de Modigliani-Miller). Néanmoins, il faut tenir compte du fait que les banques concernées disposent déjà, à titre volontaire, de réserves qui dépassent à la fois les fonds propres exigés à l'heure actuelle et les fonds propres additionnels prévus. Dès lors, les exigences additionnelles de fonds propres n'entraîneront une constitution de capital que si les banques concernées entendent maintenir un excédent de fonds propres semblable à celui qu'elles ont aujourd'hui

---

<sup>41</sup> Le montant des fonds propres exigés est calculé comme suit: RWA majorés multipliés par le ratio cible de fonds propres imposé à l'établissement, à savoir 8 % au minimum, auquel il convient d'ajouter le volant de fonds propres prévu à l'art. 42 OFR (par ex. 4 % pour les banques de la catégorie 3) et le volant de fonds propres anticyclique de fonds propres sectoriel, qui s'élève à 2 %.

à titre volontaire. Cette mesure ne fera donc pas nécessairement augmenter les coûts du capital.

**Tableau 1: augmentation des exigences de fonds propres pour les banques qui recourent à l'approche standard compte tenu du relèvement de la pondération-risque des objets résidentiels de rendement**

Ventilation des banques	Augmentation en points de base (1 point = 0,01 %)
Premier décile	16
Médiane	35
Dernier décile	59

Source: BNS et FINMA

### 3.3.2 Assurances

Dans le domaine des assurances, la FINMA considère que l'approche standard de Bâle III correspond, sous réserve de quelques adaptations, au modèle standard utilisé dans le SST pour le calcul du risque de crédit<sup>42</sup>. Si la pondération-risque des crédits hypothécaires destinés à financer des objets résidentiels de rendement est relevée dans l'OFR, il en sera donc automatiquement de même dans le modèle standard du SST.

À l'heure actuelle, 25 des quelque 140 assurances présentes en Suisse opèrent sur le marché hypothécaire et entreront, par conséquent, dans le champ d'application de la réglementation proposée<sup>43</sup>. Dans le domaine des assurances, il n'existe cependant aucune donnée comparable à l'enquête HYPO\_B permettant d'établir une distinction entre les crédits hypothécaires destinés à financer des objets résidentiels à usage propre et ceux qui concernent des objets résidentiels de rendement. Dans l'hypothèse où la part des crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement est aussi élevée dans le domaine des assurances que dans le secteur bancaire et compte tenu du fait que les assurances détiennent environ 4 % du marché hypothécaire, celles-ci devraient voir augmenter leurs coûts du capital d'environ 7 millions de francs au maximum. Ce montant correspond à une part infime (env. 0,1 ‰) des fonds propres cumulés des 25 assurances opérant sur le marché hypothécaire. En outre, des preuves informelles laissent penser que les assurances financent majoritairement des objets résidentiels à usage propre.

### 3.3.3 Preneurs de crédit

La mesure vise en premier lieu à augmenter ou à maintenir la résistance des banques face aux corrections des prix dans le segment des objets résidentiels de rendement. Elle doit aussi contribuer à prévenir un nouvel accroissement des risques liés à la capacité financière des emprunteurs. Il est possible que la répercussion sur les preneurs de crédit des coûts induits par l'augmentation des exigences de fonds propres pour les crédits présentant des quotités de financement élevées entraîne une hausse des taux hypothécaires pour de tels crédits. L'effet modérateur qui pourrait en résulter dans le segment des crédits octroyés pour des objets résidentiels de rendement serait un effet secondaire bienvenu. Les preneurs de crédit dans ce segment comprennent, à parts à peu près égales, des investisseurs immobiliers commerciaux et des ménages privés<sup>44</sup>.

L'illustration 2 montre que la mesure prévue n'entraîne une nette augmentation de la pondération-risque que pour une petite partie des prêts hypothécaires destinés à financer des objets résidentiels de rendement. L'illustration montre également que les pondérations-risque sont

<sup>42</sup> 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

<sup>43</sup> Les entreprises visées sont 13 assurances contre les dommages, 10 assurances sur la vie, 1 réassurance et 1 assurance-maladie. Cf. FINMA, Rapport sur les assureurs 2017, disponible sous: <http://www.versichererreport.finma.ch/reportportal/>

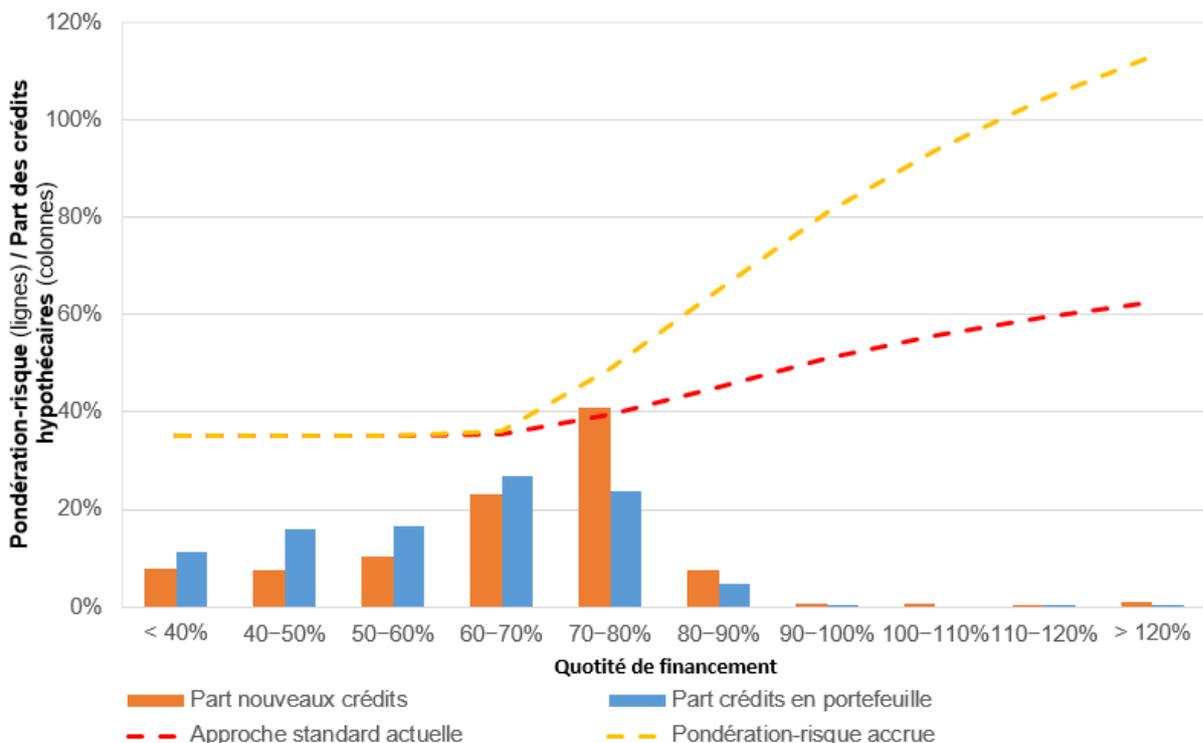
<sup>44</sup> Base: informations tirées de l'enquête HYPO\_B

## Rapport explicatif relatif à la 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)

souvent légèrement plus élevées pour les nouveaux prêts hypothécaires que pour les prêts hypothécaires existants. Dans l'hypothèse de quotités de financement constantes, environ 40 % des nouveaux prêts hypothécaires (quotités de financement de 70 % à 80 %) subiront une augmentation modérée de la pondération-risque et environ 10 % (quotités de financement supérieures à 80 %) une augmentation sensible. En ce qui concerne les prêts hypothécaires existants, environ 20 % (quotités de financement de 70 % à 80 %) subiront une augmentation modérée de la pondération-risque et environ 5 % (quotités de financement supérieures à 80 %) une augmentation sensible. Bien que les pondérations-risque pour les crédits présentant des quotités de financement élevées augmentent sensiblement, il ne faut s'attendre qu'à un impact modeste sur les preneurs de crédit. Il convient de tenir compte du fait que, si l'on considère toutes les tranches, des pondérations-risque nominales parfois élevées n'impliquent pas une augmentation d'une ampleur comparable des pondérations moyennes. Deux exemples serviront d'illustration: la pondération-risque moyenne des crédits présentant une quotité de financement de 75 % passerait de 39 % à 45 % et celle des crédits ayant une quotité de financement de 85 % de 45 % actuellement à 60 %. Même si l'on retient des hypothèses très conservatrices<sup>45</sup>, le taux d'intérêt des crédits présentant une quotité de financement élevée augmenterait au plus de 30 points de base, ce qui correspondrait à des charges d'intérêts supplémentaires d'environ 80 millions de francs au maximum pour les débiteurs hypothécaires dans le segment des objets résidentiels de rendement. En raison de la situation actuelle du marché de l'immobilier locatif, il ne faut toutefois pas s'attendre à une répercussion de ces coûts sur les locataires. De plus, cette augmentation serait nettement plus faible que l'effet, contraire, de la réduction générale du niveau des taux que l'on connaît depuis 2008.

### Illustration 2: Répartition actuelle des quotités de financement des crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement et adaptation des pondérations-risque



Source: BNS

<sup>45</sup> L'estimation se fonde sur les mêmes hypothèses que les indications sur les coûts de financement figurant dans la section précédente: pour les banques, les coûts des fonds propres sont supérieurs de 10 % à ceux des fonds de tiers et les coûts des fonds de tiers ne sont pas sensibles au risque. En outre, on suppose que l'augmentation des coûts des fonds propres est entièrement répercutée sur le preneur de crédit. Si l'on prend en considération les rendements moyens effectifs des fonds propres, l'effet se réduit à 18 points de base.

### 3.3.4 Marché immobilier et stabilité financière

Il ne faut pas s'attendre à ce que la mesure prévue déclenche une éventuelle correction brutale des prix sur le marché immobilier. Tout au plus, la mesure pourrait, par son effet de signal, contribuer à freiner la surchauffe du marché. On ne peut cependant pas exclure qu'à l'avenir, d'autres facteurs, par exemple une forte hausse des taux, entraînent une nette correction des prix sur le marché immobilier.

La mesure accroît la résistance des banques face aux corrections de prix et contribue ainsi à limiter les défaillances qui pourraient survenir dans le système bancaire en cas de correction des prix sur le marché immobilier. Même si les exigences supplémentaires contraignent les banques à se procurer peu de nouveaux capitaux, la mesure prévue renforcera la stabilité financière: les exigences supplémentaires immobilisent du capital afin que, indépendamment d'éventuels changements de stratégie des banques concernées, celui-ci soit disponible pour absorber des pertes dans une phase de correction.

### 3.3.5 Confédération, cantons et communes

Grâce à la mesure prévue, une correction des prix sur le marché immobilier et les amortissements des crédits hypothécaires qu'elle impliquerait devraient faire diminuer les coûts fiscaux et les autres coûts externes. Ces derniers comprennent notamment les dépenses pour les recapitalisations des banques et la reprise de crédits en souffrance dans le cadre de garanties étatiques, explicites ou implicites. On se référera, à titre d'illustration, aux coûts externes de la crise de l'immobilier suisse des années 1990 (qui ne sont pas seulement imputables aux objets résidentiels de rendement). Ces coûts se sont élevés, au total, à plus de 5 milliards de francs pour les cantons de Berne, de Genève, de Soleure et d'Appenzell Rhodes-Extérieures. En outre, il faut aussi entendre par coûts externes les pertes fiscales et l'augmentation des dépenses sociales due à l'affaiblissement de la conjoncture<sup>46</sup>. Pour la crise immobilière des années 1990, ces coûts ne peuvent pas être quantifiés. À cette période, la Suisse a certes connu une récession et sa croissance a ensuite été inférieure à la moyenne, mais cela peut s'expliquer par d'autres facteurs que la crise immobilière<sup>47</sup>. Des études empiriques internationales suggèrent que, en cas de crises bancaires, ce sont tendanciellement les pays dont les systèmes bancaires présentent la plus mauvaise capitalisation qui subissent les coûts économiques les plus élevés<sup>48</sup>.

Le relèvement des pondérations-risque étant sans effet sur les budgets des collectivités publiques, il n'a pas de conséquences directes sur les charges de la Confédération, des cantons et des communes. On ne s'attend pas non plus à ce qu'il exerce un impact sur la politique de distribution des banques cantonales, dont le niveau de fonds propres est supérieur aux exigences. Quant aux effets indirects, la possibilité d'une baisse des recettes fiscales semble très limitée en raison des conséquences financières modérées pour le secteur bancaire et les preneurs de crédit. Comme la mesure prévue s'appliquera dans toute la Suisse, il ne faut pas s'attendre à des effets indirects discriminatoires pour certaines régions.

<sup>46</sup> Amaglobeli, David / End, Nicolas / Jarmuzek, Mariusz / Palomba, Geremia (2017): The fiscal costs of systemic banking crises. In: International Finance 2017/20. p. 7. Disponible sous: <https://onlinelibrary.wiley.com> > Search > The fiscal costs of systemic banking crises

<sup>47</sup> Par exemple la faible concurrence intérieure, l'ouverture plus lente au commerce extérieur par rapport aux pays de l'UE ou l'appréciation du franc suisse, cf. Dreher, Axel / Sturm, Jan-Egbert (2005): Wachstumsschwäche Schweiz: Ein Vergleich mit anderen (kleinen) europäischen Staaten, Diskussionsbeiträge Thurgauer Wirtschaftsinstitut Nr. 1, disponible sous: <https://d-nb.info/981370802/34>

<sup>48</sup> Amaglobeli et al. (2017); FMI (2014): From Banking to Sovereign Stress – Implications for Public Debt, disponible sous: <https://www.imf.org/> > Publications > Policy Papers > Search by Title > From banking to sovereign stress

### **3.3.6 Concurrence**

Le relèvement prévu des pondérations-risque pour les objets résidentiels de rendement touche directement les banques utilisant l'approche standard, à l'exception de celles qui sont soumises au régime des petites banques, et les assureurs. Les offreurs du marché hypothécaire non concernés ou non directement concernés sont les banques appliquant l'IRB, les banques utilisant l'approche standard soumises au régime des petites banques et les caisses de pension. Cependant, la mesure prévue n'entraîne pas de distorsions de concurrence importantes ou injustifiées.

En ce qui concerne la position concurrentielle relative des banques appliquant l'IRB, il faut tenir compte du fait que, dans l'approche IRB, à la différence de l'approche standard, les pondérations-risque appliquées sont déjà plus élevées pour les objets résidentiels de rendement que pour les objets à usage propre. Les grandes exigences en matière de gestion des risques qu'implique l'approche IRB peuvent justifier que, pour de telles banques, les exigences de fonds propres soient inférieures à celles qui sont en vigueur pour l'approche standard.

Les simplifications accordées jusqu'à maintenant dans le cadre d'une phase pilote aux banques des catégories 4 et 5 se justifient par les charges supérieures à la moyenne que les coûts fixes afférents à la réglementation engendrent pour les petites banques. Ces coûts constituent pour elles un désavantage compétitif. En outre, il faut tenir compte du fait que la participation au régime des petites banques implique un ratio de levier non pondéré sensiblement supérieur. La plus grande partie des établissements soumis au régime des petites banques satisferont donc sans doute également aux exigences de capital supplémentaires pondérées en fonction des risques pour les objets résidentiels de rendement.

Étant donné que le relèvement, prévu par l'OFR, des pondérations-risque afférentes aux prêts hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement est automatiquement prise en compte dans le modèle standard SST, il n'y aura pas de modification des positions concurrentielles relatives des banques et des assureurs. Les prescriptions concernant les prêts hypothécaires sont semblables dans une large mesure pour les banques et les assureurs, également sur d'autres points décisifs. En effet, les critères des assureurs pour l'octroi de prêts hypothécaires sont équivalents à ceux de l'autorégulation de l'Association suisse des banquiers<sup>49</sup>. En outre, les assureurs directs sont soumis à des limites pour les investissements dans la fortune liée, lesquelles s'appliquent à la plus grande partie des prêts hypothécaires octroyés par les assureurs suisses. Par ailleurs, les assureurs ne sont pas concernés par les volants de fonds propres anticycliques sectoriels. Les différences existantes sont en partie favorables aux banques et en partie aux assureurs. La mesure proposée n'engendre pas, globalement, un avantage concurrentiel notable pour les assureurs. En outre, la part des assureurs sur le marché hypothécaire est faible.

Du fait de la mesure prévue, les banques appliquant l'approche standard verront, tout au plus, leur position concurrentielle se modifier légèrement par rapport aux caisses de pension, ce qui peut être justifié du point de vue des risques. Le capital des caisses de pension ne peut pas être réparti entre fonds propres et fonds de tiers d'une manière comparable à celui des banques. Les caisses de pension n'utilisant pas de fonds de tiers proprement dits pour financer les prêts hypothécaires, des exigences de fonds propres plus basses ne créent pas une inégalité de traitement. Comme les notions de fonds propres et de fonds de tiers ne sont pas applicables aux caisses de pension, les pondérations-risque différenciées ne constituent pas un instrument incitant à limiter les risques liés à la capacité financière des emprunteurs. Cependant, à la différence des banques, il existe pour les caisses de pension une limite fixe de quotité de financement de 80 %. Par conséquent, la mesure prévue ne détériore la position concurrentielle actuelle des banques appliquant l'approche standard par rapport aux caisses de pension que pour les crédits hypothécaires dont la quotité de financement est comprise entre deux tiers et 80 %. Pour des quotités de financement plus faibles, la mesure ne modifie

<sup>49</sup> Circulaire FINMA 2016/5 «Directives de placement – assureurs»

pas la situation actuelle et, pour des quotités plus élevées, il n'y a pas de rapports de concurrence. Au surplus, la part des caisses de pension sur le marché hypothécaire est modeste (1,6 %). Toutefois, si l'on assistait ces prochaines années à une fuite prononcée vers les caisses de pension dans le financement hypothécaire, il faudrait examiner des réactions réglementaires. Vu que l'effet sur la résistance face aux corrections des prix des objets résidentiels de rendement est au premier plan, il convient de tenir compte de la différence entre les risques des caisses de pension et ceux des banques: les prêts hypothécaires consentis par les caisses de pension ne constituent que 1,9 % de leur fortune et présentent donc un faible risque dans les bilans de ces institutions.

### **3.4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet soumis à consultation n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>50</sup> ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>51</sup>. Les évolutions décrites ne se sont accentuées qu'après le programme de la législature. Les présentes modifications de l'OFR sont conformes aux principes de la politique du Conseil fédéral en matière de marchés financiers<sup>52</sup>.

### **3.5 Aspects juridiques**

#### **3.5.1 Constitutionnalité**

Les modifications de l'OFR, comme l'OFR elle-même, se fondent sur l'art. 4, al. 2, LB.

#### **3.5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Selon le dispositif final de Bâle III, les réglementations nationales en matière de risques de crédit devront prévoir des pondérations-risque différenciées pour les objets à usage propre et les objets résidentiels de rendement. La présente modification de l'ordonnance se fonde sur cette norme en ce qui concerne les objets résidentiels de rendement. La mise en œuvre générale du dispositif final de Bâle III n'interviendra qu'ultérieurement. Le standard de Bâle actuel ne prévoit cependant pas de différences entre les objets à usage propre et les objets résidentiels de rendement. C'est pourquoi les pondérations-risque prescrites pour les objets résidentiels de rendement selon le standard de Bâle actuel sont en principe plus basses que les pondérations-risque adaptées. Toutefois, le standard prévoit la possibilité de pondérations-risque plus élevées en cas de risques particuliers.

#### **3.5.3 Délégation de compétences législatives**

Aucune délégation de compétences législatives n'est prévue.

### **3.6 Entrée en vigueur**

La nouvelle réglementation entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

---

<sup>50</sup> FF 2016 981

<sup>51</sup> FF 2016 4999

<sup>52</sup> Cf. rapport du Conseil fédéral du 20 octobre 2016 «Politique en matière de marchés financiers pour une place financière suisse compétitive»

## 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 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<sup>er</sup> 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 (Post-Finance 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). En parallèle, la base légale sera précisée à l'intention de la FINMA afin que celle-ci puisse définir pour chaque établissement des exigences *gone concern* plus sévères en vue de compenser une éventuelle détérioration de la capacité de liquidation des groupes financiers et qu'il soit possible de tenir compte des nouvelles normes édictées à l'échelle internationale en lien avec la capacité de liquidation.

#### 4.1.2 Réglementation proposée

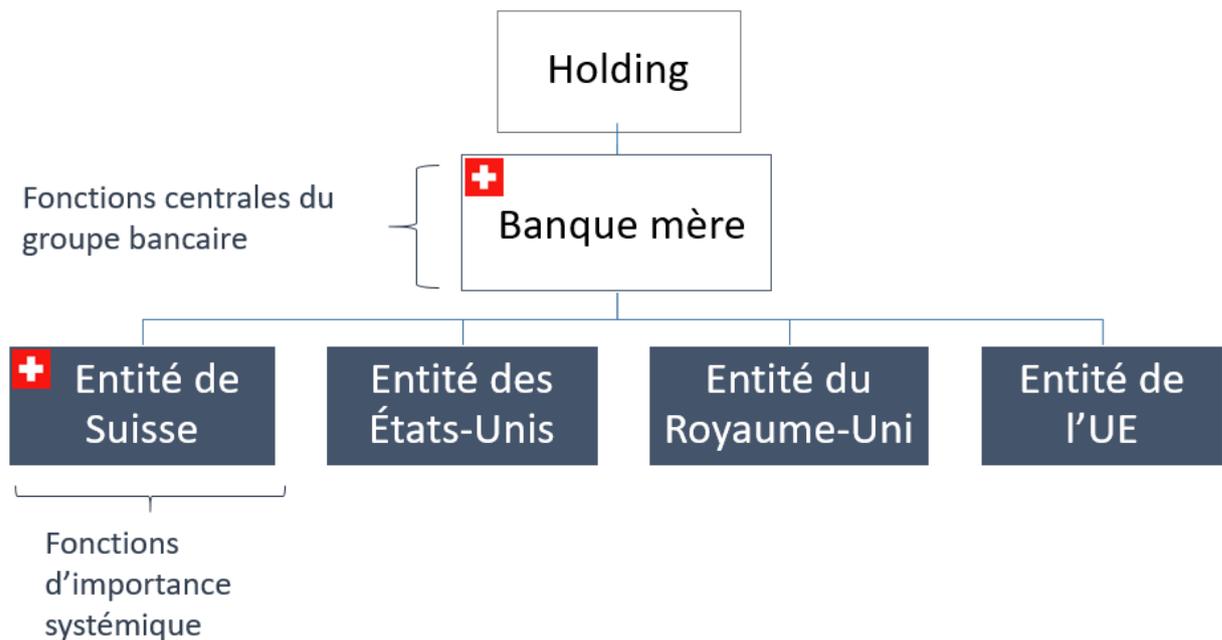
Les banques d'importance systémique sont soumises à des exigences particulières (cf. art. 9 LB), notamment à des exigences en matière de fonds propres. Celles-ci doivent être satisfaites tant par le groupe financier que par les établissements qui le composent, lorsque ces établissements exercent les fonctions d'importance systémique du groupe financier (cf. art. 124 OFR)<sup>53</sup>. Les deux grandes banques ont transféré la majorité de ces fonctions aux

<sup>53</sup> 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.

filiales suisses qu'elles ont créées (Credit Suisse [Suisse] SA et UBS Switzerland AG). Le nouvel art. 124 OFR proposé dans le présent projet dispose clairement que les banques mères Credit Suisse AG et UBS AG resteront soumises aux exigences particulières. En ce sens, cette disposition poursuit le but énoncé à l'art. 7 LB, puisque l'économie suisse pourrait pâtir 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 restant les entités opérationnelles les plus importantes du groupe financier auxquelles elles appartiennent, leur assujettissement aux exigences particulières est nécessaire. L'illustration 3 présente, sous une forme simplifiée, la structure de groupe des deux grandes banques.

### Illustration 3: 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 à la banque mère 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* 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. Afin que l'échelonnement dans le temps puisse avoir lieu, le projet mis en consultation prévoit cependant que les exigences *gone concern* concernant les fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes pourront être remplies à hauteur de 20 % au maximum au moyen de fonds d'une durée résiduelle allant d'un à deux ans.

Enfin, l'art. 126b qui est ajouté 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*.

#### **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 d'un établissement. Enfin, il fallait également supprimer le principe selon lequel le niveau d'exigences 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 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 d'autant plus problématique si la taille, la structure et le comportement des banques évoluaient.

#### **4.1.4 Développements internationaux et comparaison avec le droit étranger**

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

En sa qualité d'organisme de normalisation internationale, le Conseil de stabilité financière (CSF) a édicté en novembre 2015 la norme en matière de TLAC pour les banques d'importance systémique mondiale. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'exigence TLAC minimale s'élève à 16 % des RWA et à 6 % du ratio de levier. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, les banques d'importance systémique mondiale seront soumises à une exigence TLAC plus stricte, soit 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*<sup>54</sup>.

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 «exigences minimales 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 du groupe consolidé, ainsi que des exigences individuelles supplémentaires pour les participations au sein du groupe. À la fin d'une période transitoire allant de 2019 à 2021, la Banque d'Angleterre appliquera, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, une exigence MREL consolidée de 18 % des RWA et de 6,75 % du ratio de levier. S'agissant des entités d'un 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

<sup>54</sup> 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

exigence MREL dont le montant s'élève à environ deux fois les exigences *going concern*<sup>55</sup>. 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 %<sup>56</sup>. 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*)<sup>57</sup>. 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 propre<sup>58</sup>. 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)<sup>59</sup>. 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 an<sup>60</sup>.

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 que le groupe décidera d'appliquer en cas de crise. Si le groupe opte pour une stratégie de liquidation mise en œuvre de façon centralisée (*single point of entry*), 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 consolidé<sup>61</sup>. 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.

#### *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 correspondant<sup>62</sup>:

- Les instruments doivent avoir une durée résiduelle d'au moins un an pour pouvoir être pris en compte aux fins de la TLAC.

<sup>55</sup> 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 \* (pilier 1 + 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

<sup>56</sup> Bank of England (2018), Indicative interim and final MREs, disponible sous: <https://www.bankofengland.co.uk/> > Browse > Financial stability > Resolution > Indicative minimum requirements for own funds and eligible liabilities (MREL)

<sup>57</sup> 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

<sup>58</sup> Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, section 619

<sup>59</sup> Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, section 165

<sup>60</sup> 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

<sup>61</sup> Final Rule, chapitre III

<sup>62</sup> FSB, TLAC Term Sheet, point 9

## Rapport explicatif relatif à la 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)

- 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 puisse 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 foi<sup>63</sup>. 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 MREL<sup>64</sup>.

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 an<sup>65</sup>.

### 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 important<sup>66</sup> 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 autonome<sup>67</sup>. 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 équivalente<sup>68</sup>.

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 suffisamment de fonds directement utilisables<sup>69</sup>. 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 interne<sup>70</sup>.

<sup>63</sup> Financial Services and Markets, The Bank Recovery and Resolution (no 2) Order 2014, art. 123(4)

<sup>64</sup> 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

<sup>65</sup> Final Rule, chapitre II E

<sup>66</sup> 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

<sup>67</sup> FSB, TLAC Term Sheet, point 18

<sup>68</sup> FSB (2017), Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SiBs, Principle 10, disponible sous: [www.fsb.org/](http://www.fsb.org/) > Publications > Policy Documents > Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SiBs

<sup>69</sup> 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

<sup>70</sup> 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

Les États-Unis se fondent sur la limite supérieure de la norme internationale et appliquent actuellement une exigence TLAC interne de 90 %<sup>71</sup>. Les exigences en matière de volant ne sont pas prises en compte dans la définition de l'exigence interne. Dans le cadre de ses échanges avec les autorités de surveillance étrangères, la FINMA s'efforce de réduire les exigences TLAC internes à 75 %.

## **4.2 Commentaire des dispositions**

### **4.2.1 Applicabilité aux banques mères**

#### **Art. 124**

Énonçant le principe du titre 5 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.

Le nouvel al. 3 proposé dans le projet précise 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 paraît 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, et leur assujettissement à cette disposition est évident.

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.

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 visée à la let. a (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 (c'est-à-dire un engagement total d'au moins 50 % de l'engagement total de l'entité du groupe financier qui exerce les fonctions d'importance systémique) 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

---

<sup>71</sup> 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

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 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.

##### **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 TLAC<sup>72</sup>, 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 l'acquéreur autorisé. 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 en cas de faillite. À la différence de la société mère du groupe, les banques opérationnelles ont un grand nombre d'engagements, 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.

---

<sup>72</sup> Cf. FSB, TLAC Term Sheet, section 19

### 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 remise accordée en vertu de l'art. 133 (ch. 2). Ces conditions s'appliqueront également à la banque mère (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 (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 nominale 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 c. les fonds propres réglementaires pris en compte de la même manière) et (2) les risques liés aux relations intragroupe.
- 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 *bail-in* en cas de crise. Le volant sera donc disponible pour la recapitalisation des filiales en Suisse et à l'étranger. Les dispositions transitoires relatives à la constitution du volant sont fixées à l'art. 148n. 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*. 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 consolidé<sup>73</sup>, les banques sont incitées à structurer leurs entités

<sup>73</sup> Actuellement, les valeurs du groupe financier sont presque égales à celles de la banque mère consolidée.

comme des participations directes de la holding. 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.

L'al. 2<sup>bis</sup> définit les exigences applicables aux entités d'une banque active au niveau international visées à l'art. 124, al. 3, ainsi qu'aux let. a, c et d. Les entités visées en l'occurrence seraient par exemple des banques mères qui exerceraient à l'avenir des fonctions d'importance systémique à vaste échelle. Dans ce cas, l'al. 2<sup>bis</sup> prévoit que, pour déterminer l'exigence applicable à ce genre d'entités, l'art. 132, al. 2, let. a, ch. 2 s'appliquera à l'échelon du groupe financier et le ch. 3, à l'échelon de chaque établissement.

### **Art. 133**

Le nouvel al. 2 précise 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. Ces seuils s'appliquent déjà puisque l'al. 3 interdit la violation des normes internationales. Selon la norme du CSF en matière de TLAC, le ratio de levier doit s'élever à 6,75 %, 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 la possibilité de bénéficier d'une remise sera abrogée (cf. art. 132, al. 2, let. a, ch. 1).

#### **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 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 20 % 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 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2020, tient compte de l'évolution du PIB sur une période de trois ans (2016-2018). Le PIB nominal a augmenté de 1,0 % en 2016 et de 1,2 % en 2017 (données de l'Office fédéral de la statistique, «Produit intérieur brut, longue série de 1948 à 2017»). En 2018, il a progressé de 3,3 % (selon les estimations du 18 décembre 2018 du Secrétariat d'État à l'économie). Sa hausse effective à la fin de 2018 sera connue dans le courant de l'année 2019, et ces valeurs seront encore modifiées avant que le Conseil fédéral n'approuve le projet de modification. Dans l'ensemble, le PIB a donc crû de 5,6 % de 2016 à 2018 (inclus), si bien que les seuils seront modifiés comme suit (montants arrondis à 1 milliard de francs):

- E1 < 686 milliards de francs;
- E2 < 898 milliards de francs;
- E3 < 1109 milliards de francs;
- E4 < 1320 milliards de francs.

Compte tenu des nouveaux seuils déterminés ci-dessus, le montant indiqué dans le titre sera également relevé à 1320 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 1320 milliards de francs et celui qui figure dans le texte, à 211 milliards de francs.

#### 4.2.6 Dispositions transitoires

##### Art. 148n

L'art. 132, al. 2, let. a, ch. 2, 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 sont requises. L'élévation progressive des instruments *gone concern* est prévue à l'art. 148n. 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<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2024.

## 4.3 Conséquences économiques

### 4.3.1 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 mères<sup>74</sup>. 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. 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 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

---

<sup>74</sup> 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

fixées à 100 %, et la FINMA peut accorder des remises afin d'améliorer la capacité de liquidation. Ces exigences *gone concern* alimentent 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 banques<sup>75</sup>. La réduction des exigences tient compte de trois éléments distincts: premièrement, la stratégie d'assainissement centralisée prévoit qu'en cas de besoin, le groupe transférera 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 toute partie d'un groupe bancaire d'importance systémique mondiale. Ainsi, ces établissements sont exposés à des risques de contamination 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 an<sup>76</sup>.

#### 4.3.2 Banques d'importance systémique en général

L'augmentation des seuils déterminant les suppléments pour l'engagement total reflète l'évolution du PIB. Pour les cinq banques d'importance systémique, le relèvement des tranches n'aura aucun effet immédiat sur la répartition de ces dernières du fait de la taille actuelle de leur bilan. Ainsi, il est trop tôt pour déterminer si cette augmentation aura une incidence positive ou une incidence négative sur les coûts à la charge des banques d'importance systémique. Les suppléments relatifs resteront les mêmes qu'à l'heure actuelle pour tous les établissements concernés. L'avantage de cette mesure réside dans le fait que les banques d'importance systémique disposeront d'une plus grande marge de manœuvre pour croître au sein de leur tranche.

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> 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.

#### **4.3.3 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.

#### **4.3.4 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.

#### **4.3.5 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.

#### **4.3.6 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.

## **Rapport explicatif relatif à la 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)

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.

### **4.3.7 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.

## **4.4 Aspects juridiques**

### **4.4.1 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.

### **4.4.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

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

### **4.4.3 Délégation de compétences législatives**

Aucune délégation de compétences législatives n'est prévue.

## **4.5 Entrée en vigueur**

La nouvelle réglementation entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

## Annexe: analyse de la situation sur le marché des objets résidentiels de rendement

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 2014<sup>77</sup>. 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 ans<sup>78</sup>. 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<sup>er</sup> janvier 2013<sup>79</sup>. Enfin, le volant de fonds propres anticyclique sectoriel a été activé à raison de 1 % en 2013<sup>80</sup> et augmenté à 2 % en 2014<sup>81</sup>.

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 4). 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.

<sup>77</sup> «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»

<sup>78</sup> Cf. Directives relatives aux exigences minimales pour les financements hypothécaires, ch. 2.1 et 2.2

<sup>79</sup> Cf. annexe 3 de l'OFR, ch. 3.3

<sup>80</sup> 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

<sup>81</sup> 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

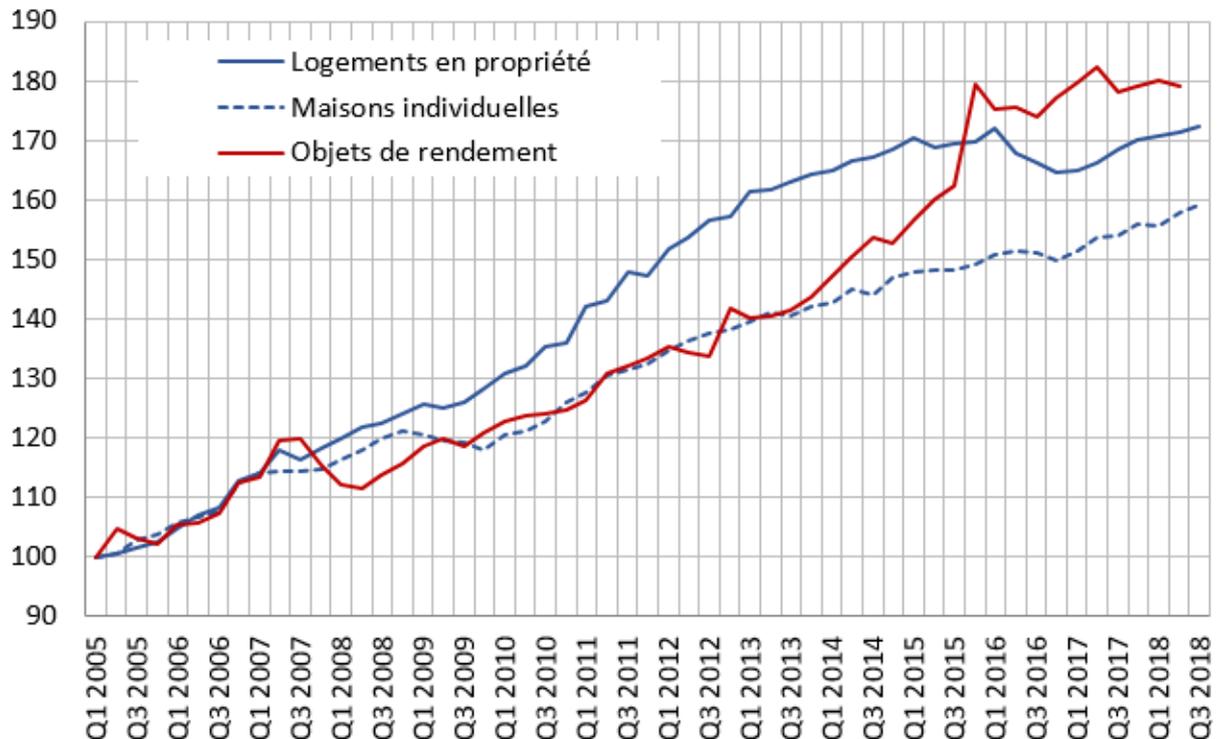
#### Rapport explicatif relatif à la modification de l'ordonnance sur les fonds propres

(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 4: prix de vente selon le type d'objet

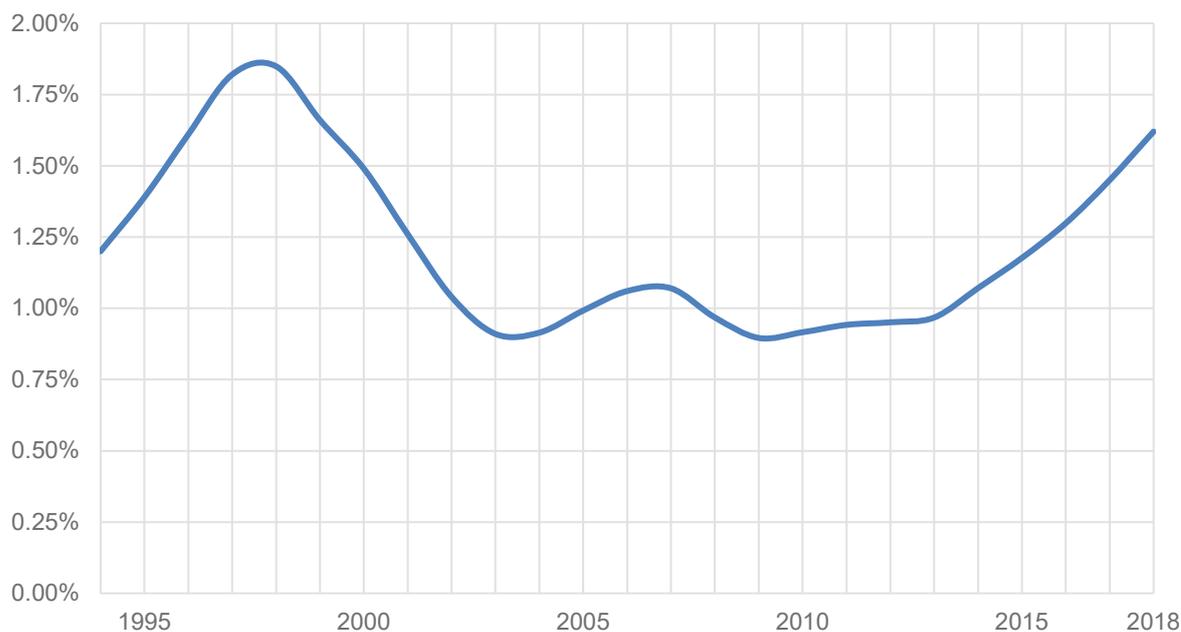
Prix des transactions Wüest Partner, indice 1<sup>er</sup> trimestre 2005 = 100



Source: Wüest Partner

Le taux de vacance pour l'ensemble de la Suisse était de 1,6 % le 1<sup>er</sup> juin 2018. De telles valeurs ont été observées pour la dernière fois à la fin des années 1990 (illustration 5). 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<sup>er</sup> juin 2018 (2017: 2,3 %; 2016; 2 %; 2015: 1,8 %). L'illustration 6 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.

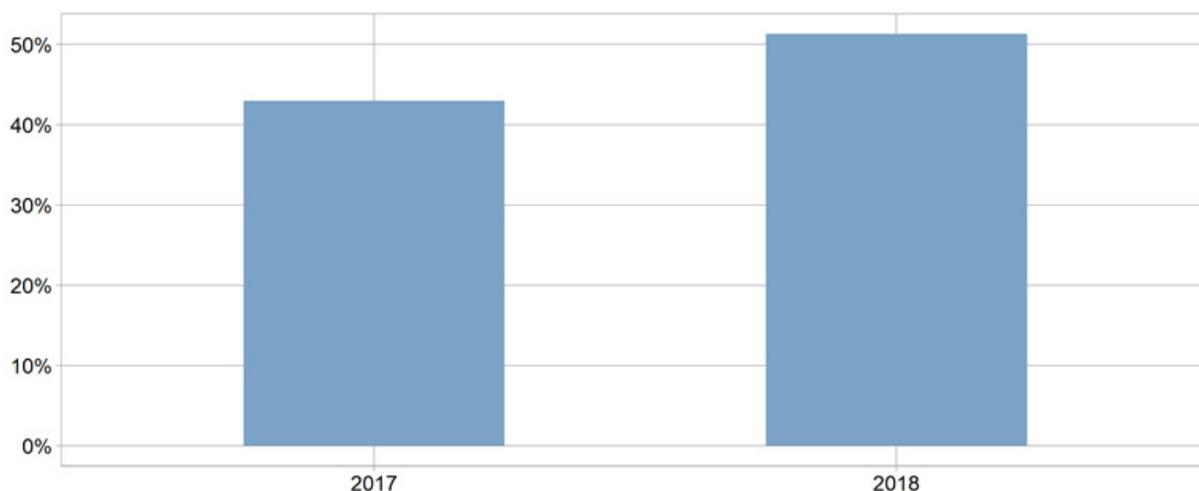
### Illustration 5: taux de vacance dans l'ensemble de la Suisse



Source: OFS

### Illustration 6: 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<sup>er</sup> trimestre 2017 – 3<sup>e</sup> 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,

## Rapport explicatif relatif à la modification de l'ordonnance sur les fonds propres

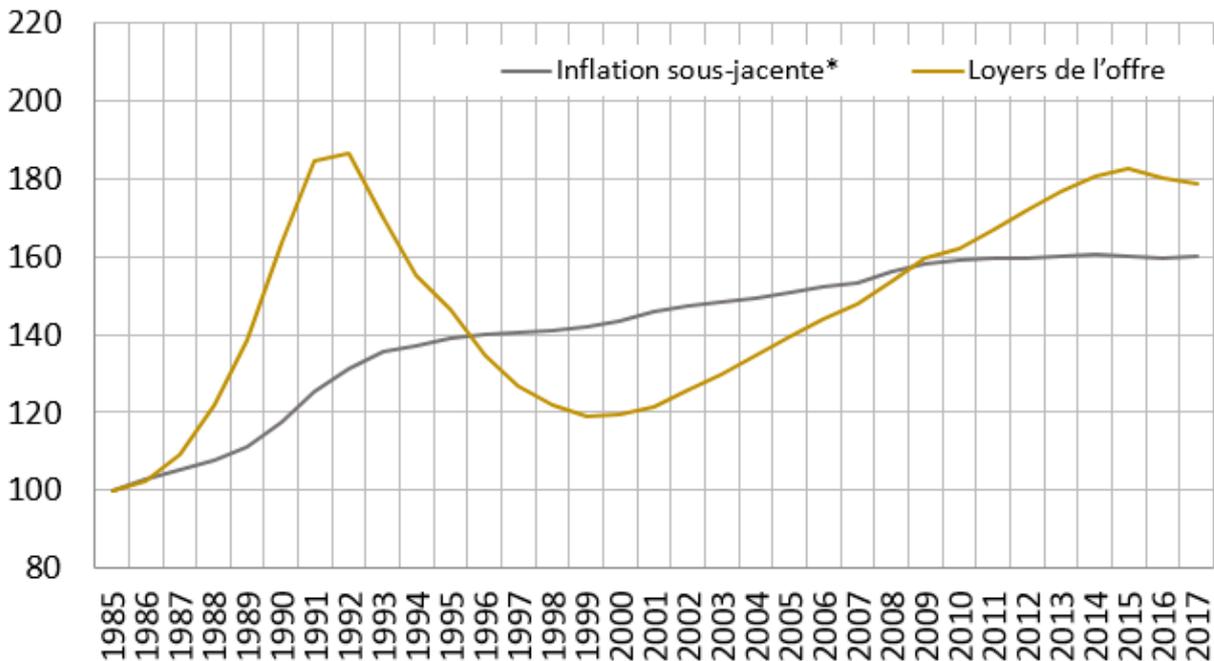
(Établissements particulièrement liquides et bien capitalisés, crédits hypothécaires octroyés pour des objets résidentiels de rendement, TBTF – banques mères)

en 2018, à 11,5 milliards de francs (2017: 12,4 milliards; 2016: 12,2 milliards; 2015: 12 milliards)<sup>82</sup>.

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 7). Ils ont baissé de 4,9 % depuis le sommet atteint au 2<sup>e</sup> trimestre 2015.

### Illustration 7: 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

<sup>82</sup> Wüest Partner (2018): Marché immobilier suisse, n° 4, disponible sous: <https://www.wuestpartner.com/publications/marche-immobilier-2018-4>

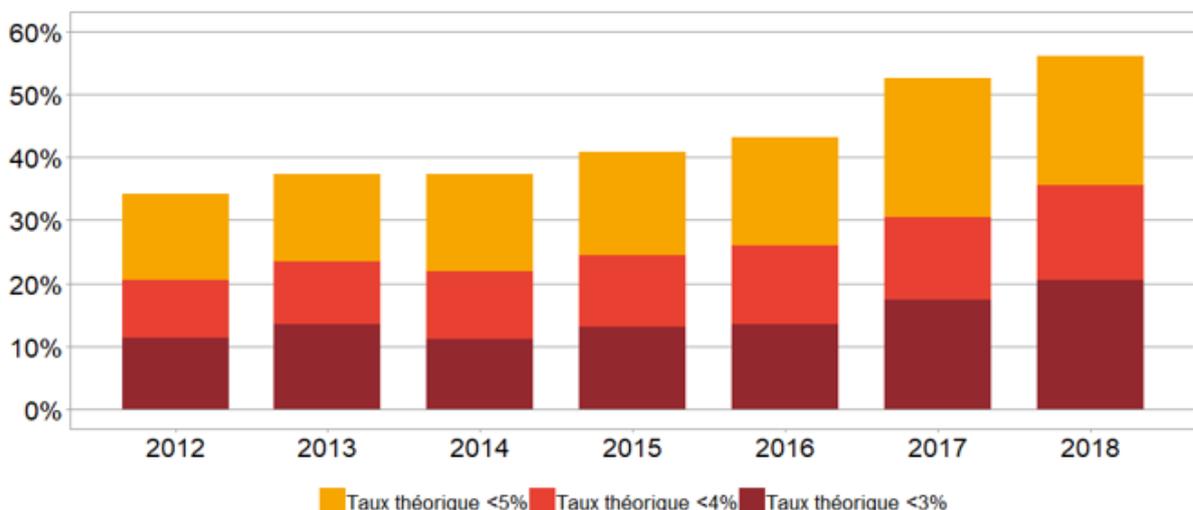
### Rapport explicatif relatif à la modification de l'ordonnance sur les fonds propres

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

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 8). Cette proportion est supérieure à 40 % dans presque toutes les banques et elle est parfois nettement plus élevée dans certains établissements (cf. illustration 9). Partant, la résistance des preneurs de crédit face à d'éventuels chocs, tels que des hausses des taux, a sensiblement diminué.

### Illustration 8: parts des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement présentant des ratios prêt/revenu élevés

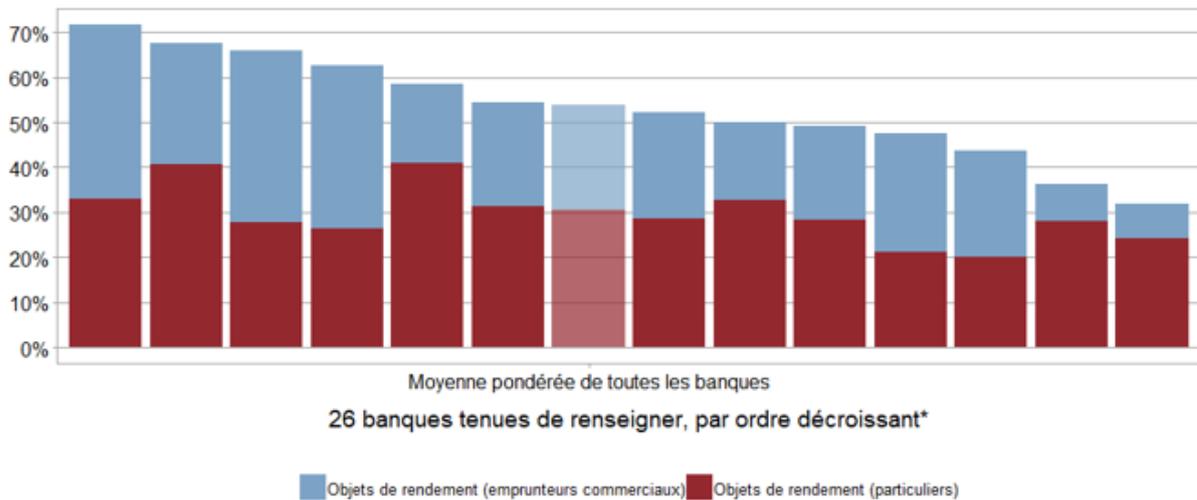
Parts des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement, 2012 – 3<sup>e</sup> trimestre 2018



Source : BNS (enquête complémentaire, HYPO\_B à partir de 2017)

### Illustration 9: 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<sup>er</sup> trimestre 2017 – 3<sup>e</sup> 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'immeuble<sup>83</sup>.» 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

<sup>83</sup> ASB (2014): «Directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier», p. 5

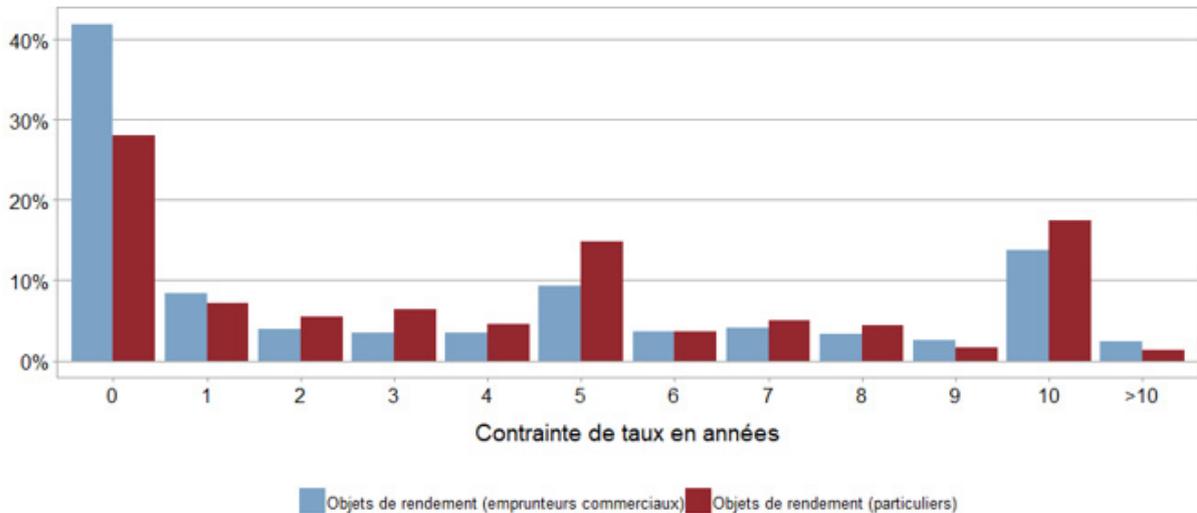
## Rapport explicatif relatif à la modification de l'ordonnance sur les fonds propres

(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 10: durée de la contrainte de taux: part des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement

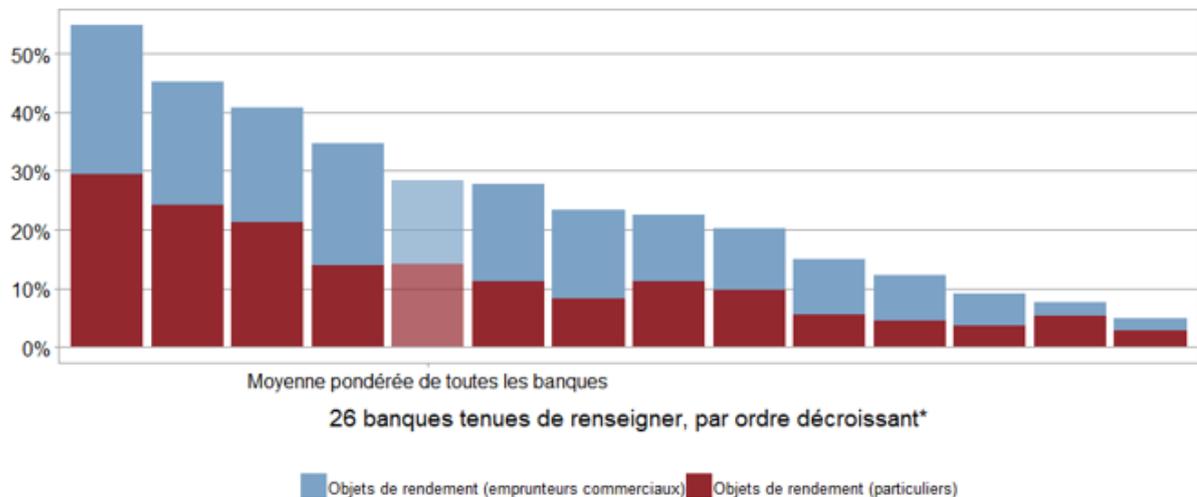
Nouveaux crédits hypothécaires, 1<sup>er</sup> trimestre 2017 – 3<sup>e</sup> trimestre 2018



Source : BNS

### Illustration 11: 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<sup>er</sup> trimestre 2017 – 3<sup>e</sup> 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

## Rapport explicatif relatif à la 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)

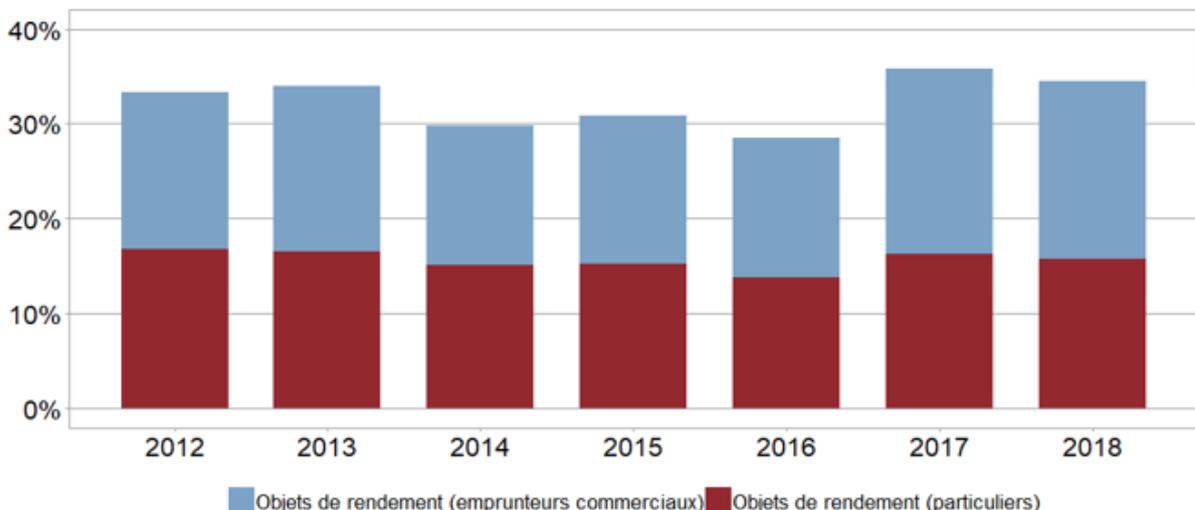
crédits hypothécaires octroyés à des débiteurs commerciaux pour des objets résidentiels de rendement présentent une contrainte de taux inférieure à une année (cf. illustration 10). Dans la phase actuelle de taux bas, des taux d'intérêt de 3 % à 5 % pour des crédits hypothécaires sont certes rares. Cependant, 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 trimestres<sup>84</sup>.

### 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 12). Dans six établissements, cette part dépasse même 50 % (cf. illustration 13). 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 commerciaux<sup>85</sup>. 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 12: 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<sup>e</sup> trimestre 2018



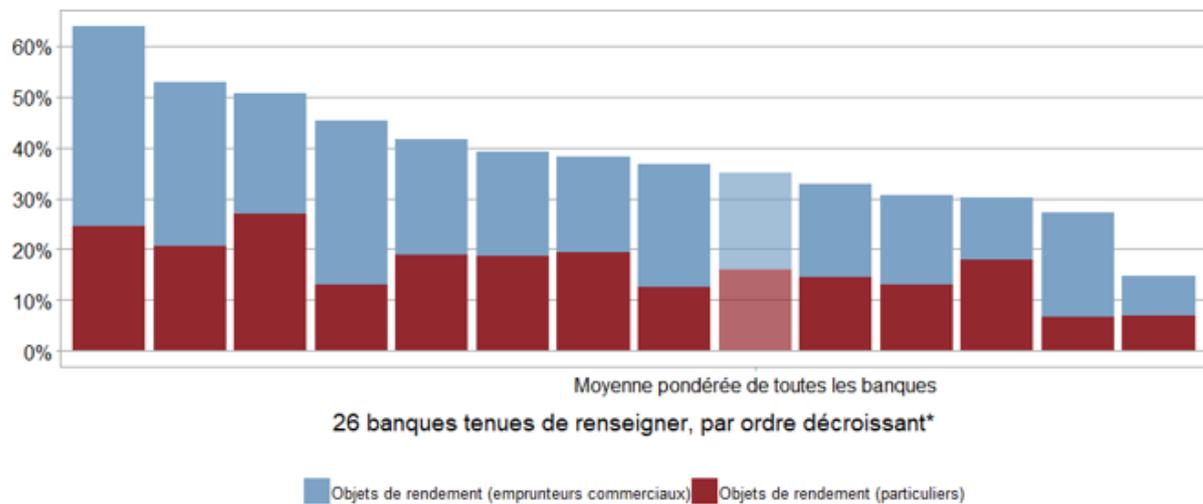
Source : BNS (enquête complémentaire, HYPO\_B à partir de 2017)

<sup>84</sup> 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.

<sup>85</sup> 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 13: parts des nouveaux crédits hypothécaires pour des objets résidentiels de rendement présentant des quotités de financement élevées, par banque

Quotités de financement > 75 %, 1<sup>er</sup> trimestre 2017 – 3<sup>e</sup> trimestre 2018



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

Source : BNS

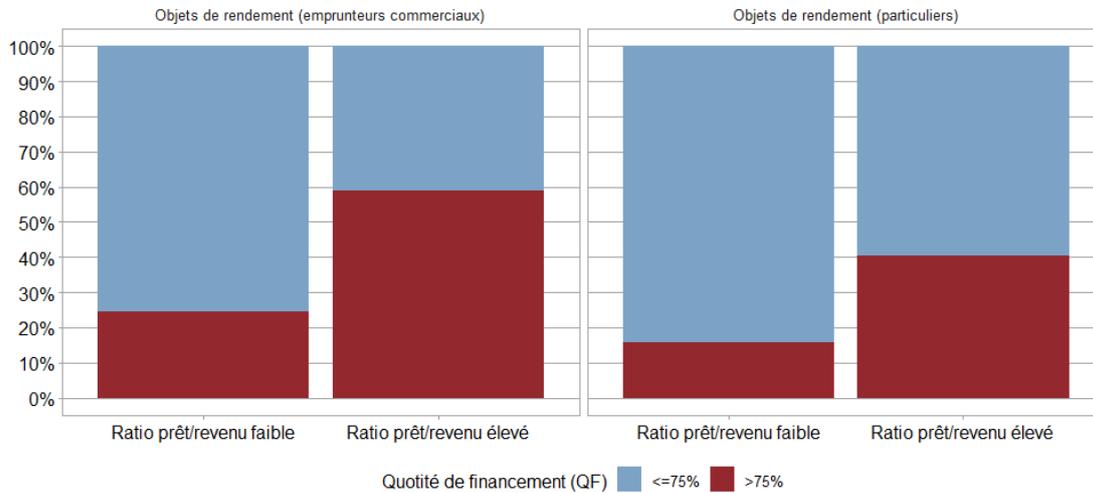
#### Cumul des risques

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 14 montre le cumul de quotités de financement et de ratios prêt/revenu élevés<sup>86</sup>. 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 10). 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 15 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.

<sup>86</sup> Une quotité de financement supérieure à 75 % est considérée comme élevée.

### Illustration 14: 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<sup>er</sup> trimestre 2017 – 3<sup>e</sup> trimestre 2018

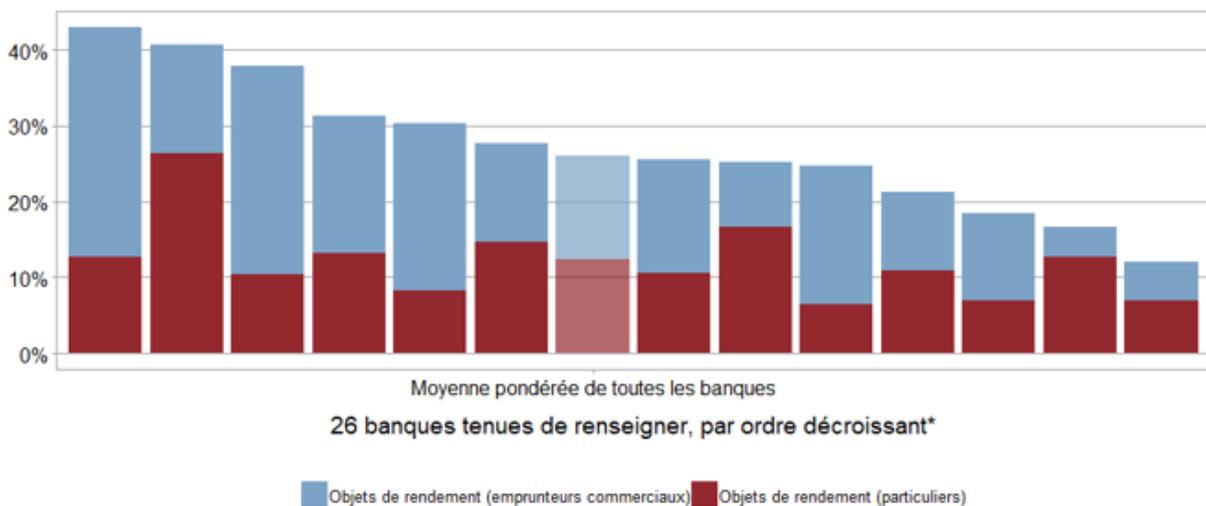


La colonne de gauche (de droite) montre les parts des crédits hypothécaires afférents à des objets résidentiels de rendement pour lesquels les coûts théoriques sont inférieurs (supérieurs) aux loyers nets pour un taux d'intérêt de 5 %. Les valeurs nettes intègrent les sûretés supplémentaires dans le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

Source: BNS

### Illustration 15: 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<sup>er</sup> trimestre 2017 – 3<sup>e</sup> trimestre 2018



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

Source : BNS

## **Rapport explicatif relatif à la 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)

### *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.