

Berne, février 2014

Mise en œuvre du volant anticyclique de fonds propres en Suisse – concrétisation du rôle de la Banque nationale suisse

1. Introduction

Le volant anticyclique de fonds propres (*countercyclical capital buffer*) est une mesure préventive imposant aux banques de constituer progressivement des fonds propres lorsque des déséquilibres se développent sur le marché du crédit. Il poursuit deux objectifs: premièrement, il vise à protéger le secteur bancaire des conséquences d'une croissance excessive du crédit en renforçant sa capacité d'absorber des pertes. Secondement, il vise à combattre l'accumulation d'excès en rendant l'octroi de crédits moins attrayant, et en restreignant le potentiel d'octroi de crédits sur la base des fonds propres existants. Le volant anticyclique sera activé seulement si des excès paraissent se former.

Le volant anticyclique est une composante importante de Bâle III. Il sera instauré dans la plupart des pays ces prochaines années. Son introduction anticipée en Suisse se justifie par les inquiétudes concernant la formation de déséquilibres cycliques sur les marchés hypothécaire et immobilier en Suisse. Cette situation résulte de la forte dynamique sur ces marchés, stimulée notamment par des taux d'intérêt bas depuis 2008 et des conditions économiques relativement favorables en Suisse. Le volant anticyclique de fonds propres est à considérer comme un complément à d'autres mesures telles que le renforcement de la surveillance microprudentielle, la révision structurelle des exigences de fonds propres ou l'adaptation des directives en matière d'auto-réglementation.

Conformément à l'article 44 de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR), le volant anticyclique de fonds propres a pu être activé en Suisse à partir de juillet 2012. Le dispositif mis en place en Suisse à cette fin présente deux caractéristiques essentielles: premièrement, le volant anticyclique est conçu de manière à pouvoir être, en cas de besoin, ciblé sur un segment particulier du marché de crédit domestique. Secondement, conformément à Bâle III, le niveau maximum du volant anticyclique est fixé à 2,5% du total des actifs domestiques pondérés en fonction des risques des établissements concernés. Le volant anticyclique s'applique aux banques suisses ainsi qu'aux filiales que

des banques étrangères ont en Suisse et s'ajoute aux autres exigences en matière de fonds propres.

Par le présent document, la Banque nationale suisse (BNS) clarifie son rôle dans la procédure pouvant conduire à l'activation, l'ajustement ou la désactivation du volant anticyclique de fonds propres et esquisse son approche interne pour la prise de décision en la matière. L'accent est mis sur le volant anticyclique appliqué au niveau sectoriel et visant le développement d'excès dans les marchés hypothécaire et immobilier résidentiel.

2. Répartition des responsabilités

La BNS procédera régulièrement à une appréciation de la situation sur les marchés hypothécaire et immobilier en vue de déterminer s'il y a lieu d'activer, d'ajuster ou de désactiver le volant anticyclique sectoriel. Si elle estime qu'il est nécessaire d'activer et d'ajuster le volant anticyclique, elle déterminera en outre le niveau qui lui semble approprié et les délais dont les banques disposeront pour ajuster leurs fonds propres.

Comme le spécifie l'art. 44 OFR, la BNS consultera l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) au sujet de son appréciation de la situation avant de soumettre une éventuelle proposition au Conseil fédéral. Au final, ce dernier prendra la décision concernant l'activation, le niveau, l'ajustement ou la désactivation du volant anticyclique de fonds propres ainsi que les délais dont les banques disposeront pour ajuster leurs fonds propres. La FINMA supervisera la mise en œuvre au niveau des banques prises individuellement.

3. Activation, ajustement et désactivation du volant anticyclique de fonds propres: aperçu

3.1 Approche discrétionnaire encadrée («*guided discretion*»)

La proposition de la BNS concernant l'activation, le niveau, l'ajustement ou la désactivation du volant anticyclique reposera sur une approche discrétionnaire encadrée («*guided discretion*»).

L'approche élaborée par la BNS (voir chapitre 4) permet de déterminer, à partir d'une analyse systématique et de l'agrégation d'une sélection d'indicateurs quantitatifs clés (voir chapitre 4.1) l'état (activé ou désactivé) et le niveau approprié du volant anticyclique. Si les indicateurs clés fournissent une image homogène de la formation d'excès dans le système, la décision de la BNS s'appuiera fortement sur les conclusions de cette analyse systématique (*guidance*). Si, au contraire, ils donnent une image hétérogène de la situation sur les marchés hypothécaire et immobilier en Suisse, l'approche laissera une plus grande part à la marge d'appréciation discrétionnaire (voir chapitre 4.2). Dans ce cas, l'analyse d'une série d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs supplémentaires entrera

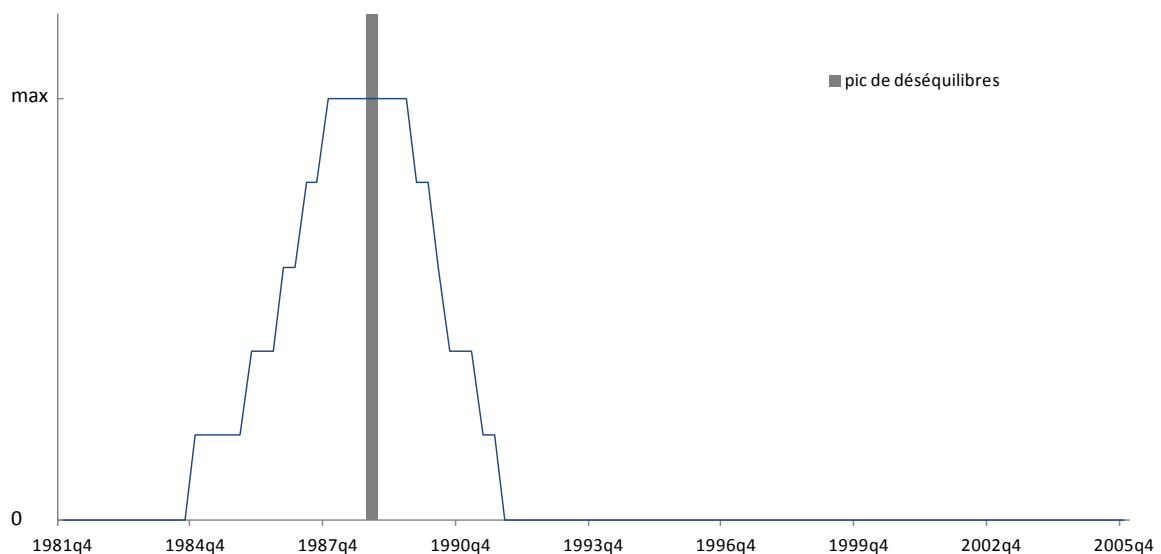
également dans la prise de décision. Une fois activé, le niveau du volant anticyclique sera proportionnel à l'ampleur des excès (voir chapitre 4.4).

Cette approche est conçue pour assurer une cohérence temporelle des décisions tout en offrant la souplesse nécessaire au regard du manque d'expérience et des incertitudes inhérentes à ce nouvel instrument.

3.2 Illustration basée sur des données historiques

Cette approche de type *guided discretion* aurait amené à activer le volant anticyclique en Suisse durant la fin des années 1980 et le début des années 1990. Reflétant le développement d'excès sur les marchés hypothécaire et immobilier, le volant anticyclique aurait augmenté progressivement sur une période de quatre ans, pour atteindre son niveau maximal douze mois avant le point culminant de ces excès (voir graphique 1).

Graphique 1: Evolution du volant anticyclique basée sur une analyse systématique d'indicateurs clés



Sur la base des conclusions du processus d'analyse systématique des indicateurs clés, le volant anticyclique aurait été réduit – et les fonds propres qui lui sont liés auraient été libérés – graduellement à partir du troisième trimestre de 1989. La désactivation complète du volant anticyclique aurait eu lieu au quatrième trimestre 1991. Les premiers signes qui auraient pu justifier une désactivation plus rapide du volant anticyclique sont apparus dès le premier trimestre 1989 (voir chapitre 4.5).

Il est difficile d'évaluer avec précision l'impact qu'aurait eu la mise en œuvre du volant anticyclique durant cette période de crise. Toutefois, une analyse de la dotation en fonds propres des banques durant cette période indique que l'activation du volant à 2,5% des actifs domestiques pondérés en fonction des risques aurait conduit à un net accroissement de la résilience du système bancaire. Les fonds propres supplémentaires ainsi constitués dans le système auraient permis d'absorber une grande partie des pertes enregistrées par

les banques dans le cadre de cette crise. De plus, en augmentant le coût de l'octroi de crédit, le volant anticyclique aurait probablement contribué à contrer la formation d'excès sur les marchés du crédit et de l'immobilier durant la seconde moitié des années 1980.

4. Activation, ajustement et désactivation du volant anticyclique de fonds propres: détails de l'approche

4.1 Indicateurs clés

Pour le volant anticyclique de fonds propres sectoriel appliqué au segment des crédits hypothécaires résidentiels, l'analyse systématique reposera sur deux catégories d'indicateurs: des indicateurs du volume des prêts hypothécaires en Suisse et des indicateurs des prix de l'immobilier résidentiel. Ces indicateurs clés ont été choisis en fonction de leur capacité à servir d'indicateurs avancés dans ce contexte en Suisse et à l'étranger.

Indicateurs de volume des crédits hypothécaires

Une période prolongée se caractérisant par une croissance inhabituellement forte du volume des crédits bancaires est souvent suivie d'une crise importante. C'est ce qui a été observé à de nombreuses reprises dans plusieurs pays. En Suisse, la crise bancaire des années 1990 a succédé à une période de croissance élevée, dans une perspective historique, du volume des crédits, notamment par rapport à l'activité économique. Cette évolution s'est traduite par une augmentation rapide du ratio entre les prêts hypothécaires et le produit intérieur brut.

Sur la base de cette expérience, la sélection d'indicateurs clés intégrera des paramètres reflétant la dynamique du marché hypothécaire en Suisse.

Indicateurs du prix de l'immobilier résidentiel

Une forte croissance du volume des crédits bancaires est particulièrement problématique lorsqu'elle s'accompagne d'une augmentation des prix de l'immobilier. Comme l'histoire a souvent permis de le constater, la correction de tels déséquilibres peut conduire à une longue et grave période d'instabilité financière qui génère des coûts substantiels pour l'économie. En Suisse, à la fin des années 1980, la période qui a précédé l'éclatement de la crise immobilière s'est caractérisée par une explosion des prix de l'immobilier par rapport aux moyennes historiques. Cela s'est traduit par des niveaux de prix que ne pouvaient plus justifier les facteurs économiques fondamentaux et, à terme, par d'importantes corrections. Plus récemment, dans le contexte de la crise financière mondiale, plusieurs pays dont les Etats-Unis, l'Irlande et l'Espagne ont connu une flambée du marché immobilier, financée par le crédit. Les corrections majeures qui ont suivi ont affecté de larges pans de l'économie.

Afin d'appréhender cette dimension, la sélection d'indicateurs clés intégrera des paramètres reflétant la dynamique des prix sur le marché de l'immobilier résidentiel en Suisse.

4.2 Indicateurs supplémentaires

En plus des indicateurs clés décrits ci-dessus, des indicateurs supplémentaires entreront également dans le processus de décision. Ces indicateurs supplémentaires fourniront notamment des informations sur la prise de risque des banques, tels que le risque de taux d'intérêt, les marges de taux d'intérêt, les conditions d'octroi de crédit ou le ratio d'endettement (*leverage*). Ils comprendront également des mesures complémentaires de la dynamique des crédits et des prix de l'immobilier. Enfin, le processus de décision s'appuiera aussi sur une analyse approfondie d'indicateurs reflétant l'environnement économique général. En prenant en compte tous ces aspects, la décision reposera sur une vue exhaustive des développements sur le marché hypothécaire suisse.

4.3 Activation du volant

La décision d'activer le volant anticyclique devra concilier deux exigences: d'une part, amener les banques à constituer une réserve supplémentaire de fonds propres suffisamment tôt et graduellement avant une crise potentielle ; d'autre part, respecter la propriété anticyclique du volant. Ainsi, le volant anticyclique ne devrait pas être activé en temps normal.

Pour trouver le bon équilibre en la matière, la BNS se basera sur l'expérience historique et notamment sur l'évolution des indicateurs clés pendant les phases qui ont précédé des périodes d'instabilité financière. Ces données fourniront des points de référence pour évaluer l'ampleur des excès. Plus l'ampleur des excès mesurée par les indicateurs clés sera grande et plus l'image offerte par ceux-ci sera homogène, plus il sera probable que la BNS propose d'activer le volant.

4.4 Définition du niveau du volant anticyclique et délais de mise en œuvre

Le niveau du volant anticyclique sera fixé selon l'ampleur des déséquilibres dans le système, estimée à l'aide de ces mêmes indicateurs clés. Le lien entre le niveau du volant anticyclique et ces indicateurs est calibré sur la base de leur dynamique durant des périodes de crises en Suisse ou à l'étranger. Dans ce contexte, il est tenu compte du fait que, pour pouvoir remplir son rôle préventif, le volant anticyclique doit atteindre son niveau maximal avant que les excès ne soient extrêmes.

En plus de définir le niveau du volant anticyclique, la BNS fera une proposition au Conseil fédéral concernant les délais dont les banques disposeront pour accroître leurs fonds propres. Elle s'appuiera à cet effet en premier lieu sur son évaluation de l'ampleur des excès. Le délai de mise en œuvre variera entre trois et douze mois. Plus les excès seront

importants et plus la dynamique sera marquée, plus ce délai sera bref. Cela devrait éviter toute perte de temps lorsqu'il s'agira de renforcer la résilience du système.

4.5 Désactivation du volant anticyclique

Le volant anticyclique a notamment pour but de constituer des réserves de fonds propres capables d'absorber des pertes. Le processus menant à désactiver cet instrument, et donc à libérer les fonds supplémentaires, suivra en principe la même approche que celle adoptée pour l'activation.

Du fait que les risques en matière de stabilité financière ont tendance à se former progressivement dans les périodes favorables mais qu'ils peuvent se matérialiser brusquement, il pourrait toutefois être nécessaire de libérer ces fonds propres plus rapidement. Dans la perspective d'une telle décision, un suivi permanent d'informations disponibles à plus haute fréquence sera assuré en plus des indicateurs clés et des indicateurs supplémentaires. Les épisodes de stress systémique ont pris des formes variées au fil du temps. Aussi l'appréciation jouera-t-elle un rôle particulièrement important dans la décision de libérer les fonds propres du volant en période de crise.

5. Communication

La BNS publiera et motivera sa proposition officielle après consultation du Conseil fédéral. Si la BNS ne fait pas de proposition au Conseil fédéral sur une longue période, elle publiera une déclaration annuelle expliquant son évaluation de la situation. Au besoin, la BNS ajustera sa stratégie de communication lorsqu'elle aura une plus grande expérience du fonctionnement de cet instrument.

6. Effets, incertitudes et perspectives

Une activation du volant anticyclique appliqué au niveau sectoriel devrait avoir un effet positif sur la résilience du secteur bancaire. Par ailleurs, il devrait avoir un effet modérateur sur la croissance des prêts hypothécaires et, partant, sur celle des prix immobiliers. Cet effet devrait découler en premier lieu du changement relatif dans les exigences de fonds propres liées à ce type de prêts, mais également de la limitation du potentiel d'octroi de crédits sur la base des fonds propres existants. En raison de sa nature ciblée, l'activation du volant anticyclique appliqué au niveau sectoriel ne devrait pas avoir de répercussions majeures sur d'autres segments du marché du crédit.

Il convient toutefois de ne pas nourrir d'attentes irréalistes concernant les effets du volant anticyclique. Son activation n'empêchera pas entièrement la formation de déséquilibres sur les marchés hypothécaire et immobilier. De plus, même si le canal de transmission à travers lequel cet instrument agit est bien connu, des incertitudes subsistent quant à l'ampleur de ses effets et, partant, au choix du niveau approprié du

volant anticyclique. Ces incertitudes commandent une certaine prudence dans l'utilisation de cet instrument. Par ailleurs elles justifient que la BNS – dans le cadre de son mandat de politique monétaire – analyse en continu l'impact d'une activation du volant anticyclique sur l'économie dans son ensemble.

De nombreuses crises en Suisse et à l'étranger ont montré les coûts élevés de l'inaction face au développement d'excès sur le marché du crédit. Utilisé à titre préventif, le volant anticyclique est un instrument qui peut contribuer à réduire l'ampleur de ces excès et leurs conséquences sur la stabilité financière. Le volant anticyclique peut être ajusté au cas où ses effets seraient plus marqués ou au contraire moins importants que prévu. Cette souplesse permet aussi de réagir à d'éventuelles répercussions indésirables sur d'autres secteurs du marché du crédit et de prendre en compte l'impact d'autres mesures prises en réponse aux risques sur le marché hypothécaire.

L'approche de prise de décision décrite dans ce document doit être considérée comme un point de départ à partir duquel un savoir pratique relatif à l'utilisation de cet instrument pourra être constitué. Le processus évoluera au fil du temps et sera ajusté si nécessaire.