

20 juillet 2009

Rapport explicatif

Modification de l'Ordonnance sur les fonds propres (art. 33 al. 3, art. 16 al. 4 et art. 28 al. 2 OFR)

Abattement en faveur des banques cantonales

Engagements de versement supplémentaire des sociétaires de banques ayant la forme juridique de la coopérative

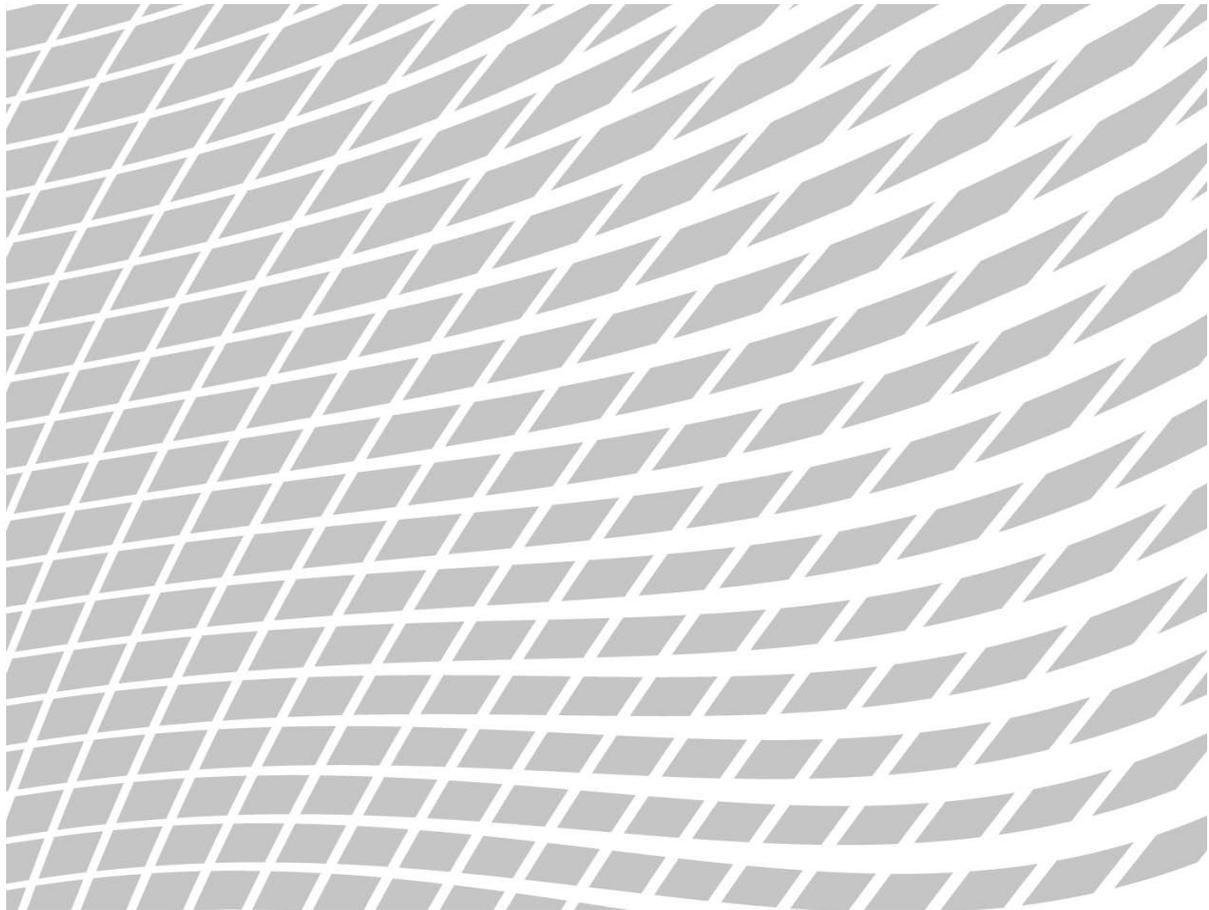


Table des matières

Eléments essentiels	3
1 Suppression de l'abattement en faveur des banques cantonales (abrogation de l'art. 33 al. 3 OFR).....	5
1.1 Situation initiale	5
1.2 Droit en vigueur et faiblesses	7
1.3 Explications relatives à la modification.....	8
1.4 Effets	8
1.5 Droit comparé.....	10
2 Suppression de la prise en compte des engagements de versement supplémentaire des sociétaires de banques ayant la forme juridique de la coopérative (abrogation des art. 16 al. 4 et 28 al. 2 OFR)	11
2.1 Situation initiale	11
2.2 Droit en vigueur et faiblesses	11
2.3 Explications relatives à la modification	12
2.4 Effets	13
2.5 Droit comparé.....	14
3 Autres révisions nécessaires de l'Ordonnance sur les fonds propres (OFR)	15

Eléments essentiels

*Projet
programmé*

La présente modification du droit de la surveillance est déjà envisagée depuis de nombreuses années, mais cette proposition a été sciemment reportée après l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007 de l'Ordonnance sur les fonds propres (OFR), en raison d'une certaine incertitude concernant les impacts définitifs des règles de Bâle II sur le calcul des fonds propres. L'ensemble des banques applique désormais ces nouvelles règles sans aucune difficulté particulière. Le moment est donc venu pour procéder enfin à cette modification.

*Banques
cantonales*

La réglementation concernant l'abattement de 12,5 % sur les fonds propres nécessaires accordé aux banques cantonales est dépassée à plusieurs égards. Comme tous les autres établissements bancaires, les banques cantonales doivent disposer d'une capacité financière et d'un capital adaptés à leur prise de risques. Les garanties étatiques ne doivent pas se substituer aux fonds propres jugés nécessaires par la loi pour couvrir les risques de l'activité bancaire et l'abattement qui en découle ne peut plus se justifier. La situation actuelle aggrave la position des cantons lorsqu'ils sont appelés à soutenir leur banque, encore plus massivement, en cas de crise aiguë. Elle engendre d'autre part une certaine distorsion de la concurrence en faveur des banques cantonales. L'abattement n'a donc plus de fondement aujourd'hui, ni du point de vue de la surveillance bancaire, ni au regard des principes de gestion d'entreprise et de fonctionnement du marché. Cette réglementation n'est en outre pas conforme aux standards internationaux et le Fonds monétaire international (FMI) a recommandé à la Suisse depuis plusieurs années d'y renoncer. La modification proposée permet de mettre en œuvre cette recommandation. Celle-ci ne porte d'ailleurs, il faut le souligner, que sur la question du calcul des fonds propres réglementaires et ne touche en aucun cas au statut légal de banque cantonale dans les législations fédérale et cantonales, ni à l'existence des garanties étatiques en faveur de ces établissements. Comme par le passé, la FINMA considère que les garanties étatiques représentent un élément stabilisateur du système financier, qu'elles ont de ce fait toute leur raison d'être, tout en pouvant se justifier d'un point de vue de la concurrence.

*Banques
coopératives:
engagements
de versement
supplémentaire*

Les dettes d'une coopérative sont garanties en principe par le patrimoine de cette coopérative. Les sociétaires peuvent toutefois se voir imposer une obligation de couverture des pertes au bilan, sous la forme d'un engagement de versement supplémentaire. Cet engagement peut être illimité, mais il peut être aussi limité à certains montants ou en fonction des contributions des membres ou des parts sociales. Des versements supplémentaires peuvent être exigés à tout moment.

*Droit en
vigueur*

Comme l'Ordonnance sur les banques avant elle, l'Ordonnance sur les fonds propres du 29 septembre 2006 prévoit que les banques ayant la forme juridique de la coopérative peuvent prendre en compte au titre de fonds propres complémentaires inférieurs 50% de la somme de l'engagement de versement supplémentaire par sociétaire, s'il existe un engagement écrit irrévocable du sociétaire conformément à l'article 840 alinéa 2 du Code des obligations.

*Amélioration
qualitative de
la base de
fonds propres*

La prise en compte partielle des engagements de versement supplémentaire des sociétaires de banques coopératives au titre de fonds propres réglementaires constitue une des dernières grandes dispositions spéciales liant le calcul des fonds propres à la forme juridique spécifique d'une banque. Le projet d'abrogation de cette disposition vise notamment à améliorer la qualité de la base de fonds propres, qui reposerait exclusivement sur des fonds propres libérés et non sur des fonds propres restant à mobiliser auprès des sociétaires.

*Perspective
commune*

La suppression de l'abattement en faveur des banques cantonales et de la possibilité de prendre en compte dans les fonds propres de banques ayant la forme juridique de la coopérative les engagements de versement supplémentaire de leurs sociétaires permet de procéder à une mise à jour de la réglementation depuis longtemps envisagée. Ces deux dispositions sont isolées et ne remplissent plus les objectifs assignés au droit de la surveillance bancaire. Pour des raisons pratiques et d'égalité de traitement, il est impératif de supprimer les deux dispositions simultanément. Cette mesure favorise le renforcement des fonds propres des banques cantonales et des banques ayant la forme juridique de la coopérative, dans leur propre intérêt, celui des créanciers et du système financier. Elle incite ces établissements à disposer par eux-mêmes d'un capital en adéquation avec les risques pris, sans tabler sur le soutien financier de tiers. Elle clarifie la situation concernant leur capacité de prendre des risques d'une part, et concernant les rapports avec les propriétaires et les responsabilités pour supporter ces risques d'autre part. Elle permet de gommer, sous l'angle des fonds propres réglementaires, une inégalité entre les banques du point de vue de la concurrence. Ces modifications légales ne mettent pas en péril les banques concernées qui sont toutes bien capitalisées et bénéficieront en outre d'un délai transitoire de deux ans pour s'y adapter au besoin, avant la disparition totale des privilèges à partir du 1^{er} janvier 2012. Compte tenu du niveau élevé de capitalisation de ces établissements, elles n'entraîneront en aucun cas automatiquement une raréfaction du crédit en faveur des petites et moyennes entreprises (PME), même si les effets du ralentissement économique actuel se faisaient davantage sentir au cours de ces prochaines années.

1 Suppression de l'abattement en faveur des banques cantonales (abrogation de l'art. 33 al. 3 OFR)

1.1 Situation initiale

Banques cantonales dans la Loi sur les banques

Dans la Loi sur les banques (LB) de 1934, les banques cantonales jouissaient d'un statut tout à fait particulier. En application de l'article 98 de la Constitution fédérale sur les banques et les assurances, la LB exemptait les banques cantonales de l'application d'un certain nombre de dispositions, telles que l'obligation d'obtenir une autorisation, de respecter en permanence les conditions d'autorisation et de faire procéder à un audit par une société de révision bancaire externe. Le statut particulier des banques cantonales fut expressément confirmé à l'occasion de la révision partielle de la LB de 1971 et ce n'est que dans les années 90 qu'il fut démantelé en deux phases (1994 et 1999). Désormais, une banque cantonale est définie comme un établissement bancaire fondé par un acte législatif cantonal et dans lequel la participation du canton au capital est supérieure au tiers du capital social et des droits de vote. La garantie étatique ne représente plus un élément constitutif du statut de banque cantonale depuis 1999. La loi prévoit que les banques cantonales peuvent s'organiser sous la forme de société anonyme de droit privé ou mixte. Cette normalisation de la réglementation et de la surveillance bancaire constituait le prix à payer pour que ces banques puissent jouir d'une plus grande liberté d'organisation. Les perspectives d'avenir des banques cantonales ne sont ainsi plus dépendantes du droit de la surveillance. Sur un autre plan subsiste la question de l'abrogation – possible mais pas inéluctable – du régime de la garantie étatique qui pourrait résulter d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'Union européenne.

Egalité de traitement

Selon leur statut prudentiel actuel, les banques cantonales sont quasiment mises sur un pied d'égalité avec les autres banques, à tous les niveaux réglementaires. L'abrogation de la dernière disposition spéciale d'importance pour les banques cantonales, à savoir l'abattement sur les fonds propres nécessaires en cas de garantie étatique totale, est déjà envisagée depuis plusieurs années par l'autorité de surveillance et les banques cantonales concernées, mais cette réalisation a été sciemment reportée après la mise en œuvre de Bâle II en Suisse. Même si le législateur fédéral ne considère plus nécessaire aujourd'hui de prévoir une réglementation spéciale applicable aux banques cantonales, le principe ancré dans la Constitution selon lequel il y a lieu de tenir compte des tâches et de la position particulières de celles-ci demeure toutefois valable. Cela se reflète dans la pratique de la FINMA, par exemple lorsque celle-ci traite de questions en rapport avec la garantie étatique ou le mandat de prestation des banques cantonales, dans les modalités de la surveillance orientée sur les risques de l'autorité, voire dans quelques dispositions spéciales ancrées dans les circulaires de la FINMA (cf. Circ.-FINMA 08/23 « Répartition des risques – banques », cm 12ss ; Circulaire 08/24 « Surveillance et contrôle interne – banques », cm 25ss).

Banques cantonales concernées

Le groupe des banques cantonales englobe 24 instituts qui ont des succursales dans 26 cantons. Parmi ces 24 banques cantonales, 16 ont la forme juridique d'un établissement de droit public, 5 ont

pris la forme de sociétés anonymes de droit spécial, 1 celle de société anonyme de droit mixte et 2 de sociétés anonymes de droit privé. A l'exception de la Banque Cantonale Vaudoise, toutes les banques cantonales bénéficient encore à ce jour d'une garantie étatique. Le canton de Berne a pour sa part décidé de supprimer la garantie étatique autrefois totale en faveur de sa banque, de manière progressive jusqu'en 2012, où il n'en existera plus. La Banque Cantonale de Genève ne bénéficie quant à elle que d'une garantie partielle. La garantie étatique est totale pour les 21 autres établissements, qui profitent donc aujourd'hui de l'abattement légal de 12,5 % sur le montant des exigences de fonds propres. Il convient de noter que les sociétés financières, institutions communes et partenariats dans lesquelles les banques cantonales détiennent une participation ne bénéficient ni de garanties étatiques, ni de l'abattement.

*Mise en œuvre
de Bâle II et
raisons du report*

L'article 33 alinéa 3 de l'Ordonnance sur les fonds propres (OFR) prévoit que les banques cantonales disposant d'une garantie du canton sur tous les engagements à l'exception des dettes de rang subordonné bénéficient d'un allègement des exigences de fonds propres de 12,5 %. Cette particularité aurait dû être supprimée lors de la mise en œuvre de Bâle II. Elle ne figure ni dans les standards internationaux, ni dans les législations étrangères, et un abattement découlant de garanties étatiques n'est clairement pas compatible avec le droit européen. Cette particularité a en outre valu à la Suisse, en 2002 déjà, une recommandation émise par le FMI dans le cadre de son évaluation du secteur financier suisse (Financial Sector Assessment Program, FSAP), qui soulignait l'importance, afin d'éliminer une cause de distorsion de la concurrence avec les autres banques, de supprimer cet allègement. Depuis lors, la question a été abordée régulièrement avec l'Union des banques cantonales suisses (UBCS). Cette dernière a ainsi publié en novembre 2005 un communiqué de presse où elle indique que les banques cantonales sont disposées à renoncer à leur privilège, dans la mesure où Bâle II n'exerce pas une influence négative sur les conditions de crédit, notamment celles accordées aux PME. L'abolition de ce privilège est donc programmée de longue date, mais il a paru prudent de ne pas la concrétiser en même temps que l'introduction des nouvelles règles dérivées de Bâle II, afin notamment de ne pas influencer – voire fausser – les calculs comparatifs concernant les exigences de fonds propres. Il a ainsi été décidé en 2006 de reprendre provisoirement et sans changement le contenu de l'ancien article 13 lettre b de l'Ordonnance sur les banques (OB) dans le nouvel article 33 alinéa 3 OFR.

Effets de Bâle II

Les banques cantonales sont aujourd'hui bien capitalisées, après avoir considérablement renforcé leurs fonds propres au cours de ces dernières années. L'introduction échelonnée à partir du 1^{er} janvier 2007 des nouvelles règles de calcul des fonds propres de l'OFR, utilisées par l'ensemble des banques depuis le 1^{er} janvier 2008, n'a pas eu d'effet négatif sur les ratios réglementaires des banques cantonales, bien au contraire puisqu'elle a contribué à réduire globalement d'environ 4% le montant des fonds propres nécessaires de l'ensemble des banques cantonales. Leurs fonds propres couvrent largement les exigences légales, même sans tenir compte de l'abattement légal de 12,5 %. Enfin, les craintes des banques cantonales concernant les impacts potentiels de la nouvelle réglementation sur leur clientèle, notamment les PME, ont pu être écartées. Les conditions sont donc aujourd'hui réunies pour réaliser comme prévu l'objectif de supprimer l'abattement sur les fonds propres en faveur des banques cantonales.

1.2 Droit en vigueur et faiblesses

Teneur de la loi

L'article 33 alinéa 3 de l'OFR, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, a remplacé l'ancien article 13 lettre b de l'OB, dont il a repris intégralement le contenu. Cet article prévoit que les banques cantonales disposant d'une garantie du canton sur tous les engagements à l'exception des dettes de rang subordonné bénéficient d'un allègement des exigences de fonds propres de 12,5 %. Cela signifie qu'après avoir, comme toutes les banques, calculé leurs risques conformément aux hypothèses légales et ainsi déterminé le montant minimum des fonds propres nécessaires économiquement pour couvrir leurs risques de crédit, risques sans contrepartie, risques de marché et opérationnels, les banques cantonales peuvent procéder à un abattement forfaitaire de 12,5 % sur ce montant pour déterminer leur minimum de fonds propres. Ce privilège est toutefois seulement accordé aux banques cantonales bénéficiant d'une garantie étatique totale et calculant leur fonds propres selon l'approche standard suisse, soit 21 établissements cantonaux sur 24.

Lien avec les engagements de rang subordonné

L'article 33 alinéa 3 OFR prévoit que l'abattement s'élève à 12,5 % au maximum pour autant que la banque n'ait souscrit aucun engagement de rang subordonné déjà pris en compte dans ses fonds propres, au sens de l'article 28 alinéa 1 OFR. Il convient ici de rappeler que l'abattement accordé pour tenir compte de la garantie étatique s'élevait initialement à 5%. La révision de l'OB de 1989, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1990, prévoyait toutefois d'augmenter la possibilité de prendre en compte les engagements de rang subordonné d'une part de 10% à 25% du total des fonds propres. Or, en raison de leur statut, les banques cantonales n'avaient à cette époque pas accès à ce type de refinancement. Considérant que celles-ci s'en trouvaient défavorisées par rapport aux autres banques d'un point de vue de la concurrence, l'abattement initial de 5% a donc aussi été augmenté, dans les mêmes proportions, à 12,5 % lors de cette révision. Lors de la révision suivante de l'OB de 1994, entrée en vigueur le 1^{er} février 1995, le taux de prise en compte des prêts subordonnés a été relevé de 25% à 33%. L'abattement pour les banques cantonales a par contre été maintenu à son niveau de 12,5 %, étant donné notamment que, dans l'intervalle, il paraissait désormais possible qu'une banque cantonale puisse obtenir des prêts subordonnés exclus de la garantie étatique. Pour les banques cantonales faisant usage de cette possibilité, la loi a dès lors même prévu que le montant maximal de l'abattement devait être réduit d'autant.

Nécessité d'une base de fonds propres solide

D'un point de vue prudentiel, une base de fonds propres solide a toujours été et reste la meilleure assurance pour les banques et le système financier contre les crises économiques et les pertes importantes et rapides qui peuvent en résulter. Toutes les banques sans exception doivent disposer d'une base de fonds propres qui soit adaptée aux risques qu'elles encourent. Le niveau adéquat des fonds propres devrait en outre se déterminer de manière anticyclique, par la création d'un coussin confortable de capital lorsque l'environnement économique est favorable, pour disposer des appuis nécessaires lors des périodes de turbulences à venir.

Normalisation des banques cantonales

A part l'abattement de 12,5 % pour la garantie étatique et quelques différences déjà évoquées dans les circulaires de la FINMA, les banques cantonales sont aujourd'hui soumises aux mêmes standards de surveillance que les autres banques, aux mêmes exigences d'organisation et de gestion selon des principes d'économie d'entreprise, et doivent disposer de compétences équivalentes dans la gestion

des risques et le contrôle interne. Il est indispensable aujourd'hui d'étendre ce processus de normalisation au traitement réglementaire des fonds propres, dans l'intérêt de toutes les parties, pour atténuer les différences entre les banques et se conformer aux normes internationales.

1.3 Explications relatives à la modification

Incitation aux risques

Le montant minimum des fonds propres requis des banques cantonales, lorsqu'il est réduit de 12,5 % par l'effet de l'abattement, est inférieur aux risques économiques auxquels elles se trouvent exposées selon le calcul réglementaire. En d'autres termes, ces établissements peuvent prendre davantage de risques, par exemple dans leurs activités de financement, que d'autres établissements disposant de fonds propres équivalents. L'existence d'un abattement basé sur la garantie étatique peut donc avoir des effets pervers.

Dangers liés à l'insuffisance de fonds propres

Une garantie de versements futurs des cantons ne devrait pas se substituer à la mise à disposition préalable des ressources économiquement nécessaires. Il est dans l'intérêt premier des banques cantonales de disposer d'une base de capital solide et anticyclique, en prévision des difficultés futures, sans avoir à recourir à la garantie étatique ni à affronter les difficiles débats politiques qui accompagnent une telle démarche. Il paraît d'autant plus approprié que les banques cantonales disposent de fonds propres solides qu'elles sont d'une importance systémique au niveau régional et qu'elles assument fondamentalement une certaine mission de soutien à l'économie cantonale, qui les oblige à œuvrer pour le bien public et à assumer une responsabilité économique, avec les risques spécifiques correspondants. Dans l'hypothèse où un canton voudrait exercer une influence sur la politique de crédit de sa banque, dans le sens d'un appétit accru au risque, il devrait lui fournir préalablement les ressources financières supplémentaires pour atteindre cet objectif. La mise à disposition préalable de fonds propres adéquats est enfin susceptible de limiter en partie la difficulté pour un canton d'honorer le cas échéant son engagement de soutien en temps de crise aiguë, à concurrence de montants parfois très élevés au regard de leur propre capacité financière individuelle.

Incompatibilité avec les objectifs de la loi

Par la reconnaissance d'un abattement lié à l'existence d'une garantie étatique, la réglementation actuelle rate son objectif de sécurité, de protection des créanciers et de stabilité du système financier, en offrant aux banques cantonales une marge de manœuvre infondée en termes de couverture des risques. Cette situation n'est plus acceptable et l'abattement de 12,5 % sur les fonds propres des banques cantonales prévu par l'article 33 alinéa 3 OFR doit donc être supprimé purement et simplement. La suppression échelonnée de l'abattement sur un délai transitoire de 2 ans permettra aux banques concernées de s'adapter progressivement aux effets de la modification et d'adapter leurs fonds propres le cas échéant.

1.4 Effets

Hausse des fonds propres nécessaires

Avec la suppression de l'article 33 alinéa 3 OFR, les 21 banques cantonales bénéficiant d'une garantie étatique totale perdront l'avantage de pouvoir procéder à l'abattement légal de 12,5 % sur le montant des exigences de fonds propres. Globalement, les 24 banques cantonales font état de fonds

propres pouvant être pris en compte de CHF 28'965 millions au 31 décembre 2008, largement supérieurs au montant minimum des fonds propres exigés par la loi, qui s'élèvent CHF 14'818 millions à la même date, en tenant compte des abattements. Ces établissements disposent donc aujourd'hui, dans l'ensemble et individuellement dans la grande majorité des cas, d'un capital plus que suffisant pour faire face à l'augmentation des exigences de fonds propres qui résultera de l'abolition du privilège, correspondant à la somme des abattements effectués au 31 décembre 2008, d'un montant total de CHF 1'611 millions. La suppression proposée n'aura qu'un impact modéré sur leurs ratios réglementaires. En prenant comme base les chiffres au 31 décembre 2008, le ratio de couverture des fonds propres moyen pour l'ensemble des 24 banques cantonales passerait de 195% avec l'abattement à 176% sans l'abattement. La période transitoire de 2 ans prévue jusqu'à la suppression totale de l'abattement permettra aux banques qui le souhaiteront de prendre des mesures pour en compenser les effets.

Aucune pénalisation des banques cantonales Les banques cantonales ne sont pas pénalisées par la modification proposée, mais renforcées par l'exigence de fonds propres plus élevée, dans leur propre intérêt, celui de leurs créanciers et du système financier. En outre, l'introduction de Bâle II leur a généralement permis d'améliorer leurs ratios réglementaires et n'a pas eu d'impact négatif sur la clientèle PME notamment. En termes de refinancement, les banques cantonales disposent sous l'angle du droit de la surveillance d'un droit équivalent aux autres banques à prendre en compte des prêts de rang subordonné.

Réduction des inégalités Avec la suppression de l'abattement, les banques cantonales ne bénéficieront plus d'un avantage concurrentiel injustifié sous l'angle des exigences de fonds propres, par rapport aux autres banques. En outre, comme le montre l'expérience, il peut exister de fait, même en l'absence de toute responsabilité de l'Etat formalisée dans une loi, un devoir d'assistance du canton envers sa banque. La réglementation actuelle opère donc entre les banques cantonales, selon qu'elles disposent ou non d'une garantie étatique, une distinction qui ne trouve pas de fondement dans l'observation de la réalité. Les inégalités entre les banques cantonales bénéficiant du privilège et les autres établissements seront ainsi pratiquement supprimées dans le droit fédéral de la surveillance. Les autres particularités ancrées dans les circulaires de la FINMA sont par contre maintenues. Enfin, la suppression simultanée de la disposition relative à la prise en compte dans les fonds propres des banques ayant la forme juridique de la coopérative des engagements de versement supplémentaire de leurs sociétaires permet de ne pas pénaliser les banques cantonales par rapport à ces établissements actifs sur le même marché.

Aucun impact sur le statut de banque cantonale La modification proposée n'a, il faut le souligner, aucun impact sur le statut de banque cantonale tel qu'il est défini dans la législation. Celui-ci ne doit aujourd'hui subir aucune modification. Comme par le passé, la FINMA considère que l'existence de garanties étatiques représente un élément stabilisateur du système financier et qu'elles sont donc tout à fait souhaitables du point de vue prudentiel. Elles peuvent par ailleurs aussi se justifier sous l'angle des conditions de la concurrence.

1.5 Droit comparé

Droit de l'Union européenne Le droit de l'Union européenne ne connaît pas de règles semblables à celle de l'article 33 alinéa 3 OFR et n'admet pas qu'un abattement forfaitaire sur les exigences de capital soit accordé aux banques bénéficiant de garanties étatiques.

Recommandation du FMI Le Fonds monétaire international (FMI) a émis en 2002 un rapport sur son évaluation du secteur financier suisse (Financial Sector Assessment Program, FSAP), qui contenait des conclusions globalement positives sur la stabilité du système financier d'une part et sur la conformité de la réglementation suisse avec les diverses normes internationales applicables au secteur financier. Dans ce cadre, le FMI a néanmoins identifié certains points à améliorer et a émis quelques recommandations. L'une d'elle concernait la situation des banques cantonales, par rapport auxquelles le FMI a préconisé de supprimer l'abattement sur les fonds propres, jugé non nécessaire, afin d'éliminer une entrave à l'égalité de la concurrence par rapport aux autres banques. Dans son rapport de 2007 concernant l'évaluation complémentaire du système financier suisse réalisée en 2006, le FMI a noté que cette recommandation allait prochainement être mise en œuvre, en se référant notamment à l'acceptation de la mesure par l'Union des banques cantonales suisses (UBCS) publiée dans un communiqué de presse de novembre 2005.

Rapprochement des normes internationales La modification proposée permet par conséquent de supprimer de la loi suisse une norme non compatible avec les standards internationaux.

2 Suppression de la prise en compte des engagements de versement supplémentaire des sociétaires de banques ayant la forme juridique de la coopérative (abrogation des art. 16 al. 4 et 28 al. 2 OFR)

2.1 Situation initiale

Réglementation spéciale liée à la forme juridique de la banque

S'agissant des banques ayant la forme juridique de la coopérative, la prise en compte des engagements de versement supplémentaire au titre de fonds propres réglementaires constitue une des dernières grandes dispositions spéciales liant la forme juridique d'un établissement à la question des fonds propres. Actuellement, seules les Raiffeisen et la Caisse d'Épargne et de Crédit Mutuel de Chermignon en font usage. En vertu de cette disposition, outre le capital libéré, les banques ayant la forme juridique de la coopérative prennent en compte au titre de fonds propres complémentaires inférieurs 50% de la somme de l'engagement de versement supplémentaire par sociétaire, s'il existe un engagement écrit irrévocable du sociétaire. Les banques concernées ne disposent donc que de manière calculatoire de cette forme de fonds propres réglementaires, et il leur appartient de mobiliser les sommes correspondantes en cas de besoin. Or ceci présente d'importants inconvénients.

Qualité des fonds propres

La suppression de la prise en compte des engagements de versement supplémentaire au titre de fonds propres réglementaires vise notamment à améliorer la qualité de la base de fonds propres des banques coopératives. Tel est le cas en particulier lorsqu'on peut compter sur des fonds propres disponibles, et non sur des fonds propres à mobiliser auprès des sociétaires en cas de besoin. La crise financière actuelle a mis en évidence, on ne peut plus clairement, l'importance que revêtent des fonds propres effectivement disponibles et libérés. Les banques suisses ayant la forme juridique de la coopérative ne sont toutefois comparables à de grandes banques internationales ni en termes d'activités, ni en termes d'exposition au risque, même si le groupe Raiffeisen, en particulier, a connu ces dernières années une forte croissance en ce qui concerne tant le total du bilan que le nombre des sociétaires (plus de 1,5 million).

Garantie des dépôts

Les dispositions révisées en matière de garantie des dépôts entraînent en outre, pour tous les intermédiaires et notamment pour les Raiffeisen, un accroissement considérable du volume de dépôts privilégiés. Dès lors, il convient que ces dernières disposent d'une base de fonds propres consolidée reposant sur des avoirs effectivement disponibles.

2.2 Droit en vigueur et faiblesses

Mise en œuvre de Bâle II

L'Ordonnance sur les fonds propres entrée en vigueur début 2007, et qui transpose en droit suisse les nouveaux standards internationaux connus sous le nom de Bâle II, s'est bornée sciemment à maintenir – mais dans son esprit de façon limitée dans le temps – la prise en compte partielle des engagements de versement supplémentaire des sociétaires au titre de fonds propres réglementaires, afin d'éviter un mélange opaque des effets liés à ces modifications. L'autorité de surveillance

considère depuis longtemps que, s'agissant de la qualité des fonds propres, les fonds propres de base jouent un rôle majeur. Des analyses et des discussions ont donc été engagées depuis un certain temps déjà en vue de supprimer la possibilité de prendre en compte au titre de capital complémentaire des instruments obsolètes et présentant des risques particuliers comme, précisément, les engagements de versement supplémentaire. La mise en œuvre des nouvelles prescriptions de Bâle II en matière de fonds propres étant finalisée, cette voie est désormais ouverte.

Faiblesses La faiblesse majeure de la prise en compte partielle des engagements de versement supplémentaire au titre de fonds propres réglementaires réside dans la disponibilité réelle de ces fonds. Comme ils ne sont pas libérés en tant que tels, le fait de devoir les mobiliser a posteriori, notamment en cas de crise, recèle des risques considérables. Les sociétaires sont-ils pleinement conscients des probabilités de devoir assumer leur engagement, ainsi que des risques et des effets de cet engagement ? Le cas échéant, et le moment venu, disposeront-ils des fonds requis ? Seront-ils prêts à effectuer les versements demandés ? Un recours effectif à ces versements supplémentaires, surtout s'il se révèle nécessaire en cas de crise ou inopinément, peut entraîner des risques de réputation ou des dommages considérables ; il peut susciter une certaine inquiétude parmi les sociétaires concernés et, dès lors, même conduire à une remise en question radicale du modèle d'affaires.

Aspects relevant de la concurrence L'Ordonnance sur les fonds propres en vigueur prend insuffisamment en compte les aspects relevant de la concurrence entre les intermédiaires financiers, dans la mesure où les Raiffeisen, notamment, conservent la possibilité d'intégrer des composantes spécifiques dans le calcul de leurs fonds propres en raison de leur forme juridique. Par ailleurs, s'agissant de sociétés anonymes, le capital-actions non libéré ne peut pas (non plus) être pris en compte au titre de fonds propres réglementaires.

Maintien de l'engagement de versement supplémentaire En revanche, s'agissant des Raiffeisen et de la Caisse d'Epargne et de Crédit Mutuel de Chermignon comme de toutes les autres banques coopératives, il doit rester possible d'imposer aux sociétaires une obligation de couverture des pertes au bilan, sous la forme d'un engagement de versement supplémentaire. Ce n'est pas l'obligation de versement supplémentaire en tant que telle qui est à remettre en question : au vu des arguments énoncés ci-dessus, il convient uniquement de renoncer à sa prise en compte au titre de fonds propres réglementaires.

2.3 Explications relatives à la modification

Changement de situation en termes de risques En outre, les changements économiques que l'on observe au sein des banques coopératives au regard des objets financés par ces banques devraient être mieux pris en compte. Le financement du secteur agricole est passé au second plan et c'est ainsi que, par exemple, les banques Raiffeisen sont devenues des banques universelles axées sur la clientèle grand public. Par ailleurs, les modèles d'affaires de ces banques commencent à viser aussi, et de plus en plus, la clientèle commerciale. Depuis quelques années, les Raiffeisen, qui étaient perçues comme « la banque de monsieur-tout-le-monde » et « la banque du village », s'imposent de plus en plus dans les villes ; et dans le même temps, l'expansion de modes de vie urbains en zone rurale est susceptible de modifier la situation de ces établissements en termes de risques. S'y ajoutent la mise en œuvre de stratégies de croissance

par le biais d'opérations de fusion, ainsi que l'extension des activités à des personnes qui ne sont pas sociétaires de ces banques. S'agissant du plus grand groupement de banques coopératives, le groupe Raiffeisen, on assiste à une superposition d'éléments coopératifs et purement entrepreneuriaux, centralisés et non centralisés, ce qui accroît la complexité des structures ainsi que les risques opérationnels.

2.4 Effets

Réduction des fonds propres réglementaires

La suppression de la prise en compte partielle des engagements de versement supplémentaire des sociétaires entraîne concrètement une réduction des fonds propres réglementaires des banques coopératives, détériorant ainsi *ceteris paribus* leur taux de couverture des fonds propres.

Effets sur les banques coopératives

S'agissant de la banque coopérative concernée (Caisse d'Epargne et de Crédit Mutuel de Chermignon), cette suppression n'aura pas pour conséquence de faire passer le taux de couverture des fonds propres réglementaires en dessous du taux de référence de 120%.

Effets sur les Raiffeisen

S'agissant du groupe Raiffeisen, les effets varient selon le niveau considéré. Au niveau du groupe Raiffeisen (perspective consolidée), les exigences réglementaires en matière de fonds propres seraient intégralement satisfaites même après la suppression de la prise en compte partielle des engagements de versement supplémentaire. Le groupe présenterait alors, sur la base des chiffres au 31 décembre 2008, un taux de couverture des fonds propres de 155 %. Au niveau de la Banque centrale Raiffeisen Suisse, l'exigence prudentielle en matière de fonds propres réglementaires, qui impose une valeur de référence de 120 %, ne serait plus respectée après la suppression de la prise en compte partielle des engagements de versement supplémentaire. Toutefois, dans une perspective consolidée, une augmentation de capital de la Banque centrale Raiffeisen Suisse ne renforce pas automatiquement la situation des fonds propres à l'échelon du groupe et ne fait qu'entraîner un transfert de fonds au sein du groupe ; dès lors, en vertu de l'art. 4 al. 3 OB, il convient de maintenir la possibilité de prendre en compte partiellement, jusqu'à concurrence de 50 % du capital de base brut, les engagements de versement supplémentaire des banques Raiffeisen au titre de fonds propres complémentaires inférieurs au niveau de la Banque centrale Raiffeisen Suisse. Sur la base des chiffres au 31 décembre 2008, le taux de couverture des fonds propres se maintiendrait ainsi à 133 %. En outre, il convient de noter que la Banque centrale, en raison de sa fonction de *Treasury* pour l'ensemble du groupe, dispose d'ores et déjà de ces fonds provenant des différentes banques Raiffeisen. Au niveau des banques Raiffeisen en revanche, le nombre d'établissements affichant individuellement un taux de couverture des fonds propres inférieur à 100 % va croissant. Ceci se justifie toutefois par le fait que pour renforcer la perspective consolidée, et en vertu de l'art. 4 al. 3 OB, les différentes banques Raiffeisen sont exemptées depuis de nombreuses années de l'obligation de maintenir ce taux de couverture. En appliquant l'art. 4 al. 3 OB et l'art. 9 al. 1 OFR, on dispose en outre d'un instrument qui donne une marge de manœuvre suffisante par rapport aux spécificités du groupe Raiffeisen, lesquelles ne concernent pas seulement les fonds propres, de sorte que dans cette optique aussi, la suppression pure et simple de la prise en compte des engagements de versement supplémentaire est pertinente et possible.

Patrimoine responsable des banques coopératives Cette suppression laisse intact le patrimoine responsable des banques coopératives. Ainsi par exemple, le groupe Raiffeisen a ancré dans ses statuts un filet de sécurité équilibré, reposant sur la garantie mutuelle, aux fins de couvrir les dommages financiers. Le regroupement au sein de l'Union des coopératives représente en outre une communauté forte et solidaire de destins et de risques.

Egalité de traitement Comme la suppression de l'abattement en faveur des banques cantonales (cf. chapitre 1), la suppression de la prise en compte des engagements de versement supplémentaire permet de mettre un terme à des inégalités de traitement et à des distorsions de concurrence.

2.5 Droit comparé

Secteur financier européen Dans le secteur financier européen, les engagements de versement supplémentaire des sociétaires (somme des engagements des membres d'établissements de crédit revêtant la forme de la coopérative) continuent à pouvoir être pris en compte à hauteur d'un pourcentage du capital de base. Selon le Journal officiel de l'Union européenne, ces montants doivent pouvoir être immédiatement mobilisés en cas de procédure d'insolvabilité ou de liquidation.

Allemagne et Autriche L'Allemagne compte deux banques centrales coopératives, et l'Autriche une. Toutes trois ont pris la forme juridique de la société anonyme, de sorte que, dans ces établissements au moins, la question de la prise en compte partielle des engagements de versement supplémentaire au titre de fonds propres réglementaires ne se pose pas.

3 Autres révisions nécessaires de l'Ordonnance sur les fonds propres (OFR)

*Adaptations
prévues en 2009,
non soumises à
audition*

Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, l'Ordonnance sur les fonds propres (OFR) a soulevé diverses questions d'interprétation lors de sa mise en application concrète par les établissements assujettis. Cette pratique d'interprétation a mis en évidence la possibilité d'apporter quelques précisions formelles ou rédactionnelles dans un nombre restreint de dispositions de l'OFR. Ces adaptations sont incontestées et pourraient être, afin d'en rendre le texte plus explicite, ancrées dans l'ordonnance en 2009, en même temps que les modifications faisant l'objet du présent rapport explicatif. Elles nécessitent l'approbation du Conseil fédéral, mais, compte tenu de leur nature et de leur portée, ne doivent pas être incluses dans la procédure d'audition.

*Adaptations de
l'OFR prévues
en 2010*

La prochaine adaptation de l'OFR concernera les prescriptions en matière de répartition des risques. Les règles sur la répartition des risques dans l'approche internationale (art. 113 - 123 OFR) reposent sur celles de l'UE en matière de gros crédits. Celles-ci font l'objet de la directive 2006/48/CE, dont l'art. 119 stipule que « la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil, pour le 31 décembre 2007 au plus tard, un rapport sur l'application de la présente section, accompagné de toute proposition appropriée. » Après analyse du régime des gros crédits en 2007 et 2008, le Parlement européen a arrêté le 6 mai 2009 diverses modifications, qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Les art. 113 - 123 OFR devront donc eux aussi être révisés. D'ici 2010 également, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire devrait procéder à de nouveaux ajustements concernant les exigences de fonds propres applicables aux banques. A l'issue de la procédure d'audition habituelle, ces modifications pourront être intégrées dans l'OFR en même temps que celles concernant la répartition des risques.