



Conférence de presse du 19 avril 2005

Daniel Zuberbühler, avocat
Directeur de la Commission fédérale des banques

Bâle II – cuisine suisse : des menus pour tous les goûts

Comme vous vous en souvenez peut-être, mon intervention lors de notre conférence de presse annuelle de 2004 portait déjà sur la transposition en Suisse du nouvel accord de Bâle sur les fonds propres, également dénommé Bâle II¹. Vous constaterez à la lecture du nouveau rapport de gestion² que le groupe de travail national est actuellement à pied d'œuvre pour permettre l'entrée en vigueur – dès le 1^{er} janvier 2007 – de la nouvelle ordonnance relative aux prescriptions en matière de fonds propres et de répartition des risques ainsi que des circulaires explicatives.

Il y a un an, j'osais affirmer que Bâle II ne constituait nullement un exemple de surréglementation, du moins si on l'adaptait avec le bon sens et le pragmatisme helvétiques. Loin de poursuivre un objectif d'uniformisation (one-size-fits-all), l'accord devait au contraire se concrétiser dans une approche réglementaire différenciée, prenant en compte des besoins divers ; un résultat axé sur le maintien d'un niveau de dotation en fonds propres nettement supérieur à celui imposé par une norme internationale trop modeste et sur un traitement soigneux des crédits aux PME. Face à l'enjeu, la Commission des banques et l'Association suisse des banquiers sont convenues qu'il revenait aux instances dirigeantes de poser les jalons d'un tel projet de réglementation, avant même l'entrée en lice des experts techniques pour les travaux de détail. Cette démarche a d'ores et déjà abouti à l'ajout d'une nouvelle variante aux menus, la fameuse méthode standardisée internationale. Elle aura également pour effet d'amener bientôt le Conseil fédéral à se pencher sur les lignes directrices du projet au travers d'une note de discussion au lieu de se retrouver confronté, l'année prochaine, à une proposition d'ordonnance aussi technique que fouillée, ayant d'ores et déjà franchi l'étape de la mise en consultation.

Dans ces conditions, quels sont les menus figurant à la carte³ et à qui faut-il les recommander ?

¹ cf. <http://www.ebk.admin.ch/f/archiv/2004/referate2004.html>

² cf. Rapport de gestion 2004 p. 15 ss

³ A propos du choix de méthodes proposées par Bâle II, voir le Rapport de gestion 2003 p. 21 ss



1. La méthode standardisée suisse : un plat traditionnel bien de chez nous agrémenté de quelques ingrédients venus d'ailleurs

Une méthode conçue pour les banques universelles spécialisées dans les prêts hypothécaires, la banque de détail et les crédits aux PME ainsi que pour tous les établissements soucieux de réduire au maximum l'impact en termes de charges du passage à Bâle II, autrement dit pour la grande majorité des banques.

La recette originelle remonte à 1980, date de l'adoption de l'Ordonnance sur les banques qui, en l'absence de normes internationales, mettait en place un système autonome et différencié de pondérations des risques. A l'époque, l'Ordonnance imposait déjà un régime relativement élaboré au regard du premier standard minimum international mis au point huit ans plus tard par le Comité de Bâle (Bâle I), beaucoup plus rudimentaire. Il était donc logique de conserver en l'état le système suisse – parce que plus en adéquation avec les risques – en ne lui apportant alors que de légères retouches, puis d'y intégrer les nouvelles normes sur la couverture par des fonds propres des risques de marché développées à Bâle en 1997. Critiqué à tort lors de la récente campagne contre la surréglementation, ce « swiss finish » n'a nullement pour objectif d'imposer partout un surcroît d'exigences et, partant, de charges par rapport aux normes internationales en vigueur. Pour preuve, les pondérations de risques fixées au niveau suisse dans le domaine des prêts hypothécaires et des crédits aux entreprises correspondent très exactement au minimum requis par Bâle I. Elles se situent même en dessous en ce qui concerne les hypothèques garanties par un gage immobilier commercial, dans le cadre d'un taux d'avance prudent, et les crédits lombards, ces derniers bénéficiant d'un traitement spécial en Suisse. Seuls les opérations interbancaires de moyenne et longue durée, les actifs sans contrepartie (biens immobiliers et immobilisations corporelles), les actions et les participations sont soumis à des dispositions sensiblement plus rigoureuses et différenciées.

Les modifications apportées par Bâle II à la méthode standardisée applicable aux risques de crédit sont peu spectaculaires. Nous nous sommes fixé comme objectif d'incorporer l'intégralité de ces nouveautés dans la procédure standard helvétique en touchant le moins possible à un régime national généralement connu, qui a depuis longtemps fait ses preuves. Concrètement, et sous réserve des résultats de l'étude d'impact quantitative (QIS) qui sera menée en Suisse au quatrième trimestre 2005, ces changements s'articulent essentiellement autour des points suivants :

- Pondération privilégiée des risques pour les créances sur les entreprises privées bénéficiant d'un bon rating externe (25% ou 50%, au lieu des 100% actuels)
- Réduction de la pondération des risques pour les hypothèques garanties par un gage immobilier résidentiel dans le cadre du premier rang, de 50% actuellement à 35%



- Création d'une nouvelle catégorie privilégiée pour les créances « Retail » (jusqu'à 1,5 million de CHF), avec une pondération des risques de 75% en lieu et place des 100% actuels
- Maintien en Suisse, pour les crédits lombards, d'un taux forfaitaire simple ramené de 75% à 50% ou application au choix de l'une des méthodes un peu plus sophistiquées introduites par Bâle II pour les sûretés atténuant le risque de crédit.

Dans l'ensemble, ces réductions sont compensées par les nouvelles exigences de fonds propres pour la couverture des risques opérationnels, qui reprennent l'intégralité du dispositif de Bâle II. Ce dernier offre le choix entre deux procédures ayant le mérite d'être peu coûteuses : celle de l'indicateur de base, où les fonds propres requis correspondent à 15% du produit brut de la banque tout entière, et celle de l'approche standardisée, qui a pour effet de subdiviser la banque en huit secteurs d'activités, au produit brut desquels sont appliqués des taux de couverture de 12, 15 ou 18%.

Pour minimiser un peu plus encore les charges liées à l'adoption de Bâle II, il a été décidé de maintenir, dans le cadre de la méthode standardisée suisse, l'actuel système de calcul et de limitation en matière de répartition des risques, tout en l'adaptant aux nouvelles pondérations applicables à la dotation en fonds propres.

2. Méthode standardisée internationale : Bâle II pur^{plus}, un menu touristique eurocompatible

Une méthode conçue pour les banques suisses de moyenne envergure opérant à l'échelle internationale, cotées en bourse, les filiales de groupes financiers étrangers ainsi que tous les établissements désireux de publier leur état des fonds propres selon les critères internationaux (ratio BRI) sans procéder à un double calcul. Attention : impact considérable en termes de charges pour la conversion.

Le dialogue constructif entamé avec l'Association suisse des banquiers nous a amenés à élaborer une seconde approche standardisée – dite internationale – en parallèle de la méthode standardisée suisse adaptée aux critères de Bâle II. Les raisons de ce choix sont détaillées dans le rapport de gestion à la page 17 s. Même s'il est encore trop tôt pour savoir exactement quels établissements en feront usage, cette nouvelle méthode répond manifestement aux besoins d'un segment très précis du paysage bancaire helvétique. La mise en place, lourde, de cette variante non accessible à tout établissement ne se justifiera néanmoins qu'à condition de satisfaire le plus rigoureusement possible aux dispositions de Bâle II, ou de ce que nous pourrions appeler Bâle II pur. Or, c'est précisément là que le bât blesse : il n'existe pas de version unique de Bâle II pur, pour la simple raison que la norme minimale du Comité de Bâle prévoit elle-même plusieurs variantes et laisse une certaine latitude aux Etats lors de sa mise en œuvre. Quoique plus concrète dans sa formulation, la directive européenne n'est guère d'un plus grand secours dans la mesure où elle autorise elle aussi plusieurs modes de transposition au niveau national, parmi lesquels les Etats sont appelés à faire leur choix. Dans ces



conditions, il ne reste à la Suisse que peu d'espace pour des solutions particulières, tout au plus sur des sujets spécifiques ne faisant pas l'objet d'une réglementation précise au sein de l'Union, comme les crédits lombards par exemple.

Il est en tout cas essentiel à nos yeux que les banques qui auront opté pour l'approche standardisée internationale, en moins bonne adéquation avec les risques, ne soient pas en mesure d'en tirer un quelconque avantage concurrentiel. Autrement dit qu'elles ne puissent pas opérer d'arbitrage réglementaire. L'objectif de garantir une solide dotation en fonds propres, supérieure au minimum requis au niveau international, l'emporte en effet sur toute autre considération. C'est la raison pour laquelle les carences observées dans les exigences de fonds propres pour les opérations interbancaires et les actifs sans contrepartie, ainsi que le bas niveau du taux de pondération des risques (20% contre 25% selon l'approche suisse) pour certaines transactions ainsi privilégiées devront impérativement être compensés par l'application d'un, voire deux multiplicateurs. En d'autres termes, les actifs pondérés en fonction des risques selon la méthode de calcul découlant de Bâle II pur devront finalement être multipliés non pas par 8% (comme dans le cas de la méthode suisse ou de Bâle II pur), mais par 9%, voire 10%. On peut désigner par le terme de Bâle II pur^{plus} cette approche, qui aura le mérite de traduire l'exigence typiquement helvétique d'une dotation renforcée en fonds propres avec transparence, tout en évitant aux banques de devoir procéder à un double calcul ou de présenter un ratio BRI inférieur.

Un autre domaine nécessite également l'élaboration d'une seconde variante parallèle : il s'agit des prescriptions en matière de répartition des risques. En effet, bien que les prescriptions européennes en la matière fixent des limites identiques, elles imposent cependant le recours à un autre mode de calcul. Il n'en va pas de même en revanche en ce qui concerne la couverture par des fonds propres des risques de marché et des risques opérationnels, où l'on n'observe aucune différence par rapport à la méthode standardisée suisse.

3. Méthodes internes, propres à chaque établissement, de calcul des fonds propres pour les risques de crédit et les risques opérationnels : le menu des fins gourmets – l'hôte est lui-même aux fourneaux sous l'œil attentif de l'inspecteur des cuisines

Des méthodes conçues pour les grandes banques d'envergure internationale, dotées d'un système de gestion des risques très sophistiqué. Utilisation par UBS et Credit Suisse Group des méthodes complexes – l'Advanced Internal Ratings Based Approach (A-IRB) pour les risques de crédit et les Advanced Measurement Approaches (AMA) pour les risques opérationnels. Une variante plus simple – la Foundation Internal Ratings Based Approach (F-IRB) – est envisageable pour quelques grandes banques universelles du pays en matière de risques de crédit. Caractéristiques de ces approches : complexité et coût élevé.

Les approches IRB et AMA constituent les deux grandes avancées conceptuelles de Bâle II. Encore occupé aujourd'hui à affiner et améliorer les méthodes internes, sophistiquées, pour les risques de crédit, le Comité de Bâle prévoit de fixer le niveau définitif



de pondération des risques (calibrage) vers le mois de mai 2006.⁴ Il faut dire que les approches fondées sur les notations internes achoppent sur une difficulté particulière. En effet, toutes disposées qu'elles soient à asseoir la dotation réglementaire en fonds propres sur les estimations internes du risque de crédit faites par les banques elles-mêmes, les autorités de surveillance n'entendent pas pour autant délivrer de blanc-seing à ces dernières. Elles estiment que, en plus de s'ajuster nécessairement au plus près des risques encourus, la méthode interne doit également garantir une dotation suffisamment solide et prudente en fonds propres, tout en évitant toute distorsion de concurrence en raison de procédures et de critères d'homologation distincts. De leur côté, les établissements bancaires appellent de leurs vœux la reconnaissance par les autorités de surveillance des méthodes de gestion des risques les plus élaborées et souhaitent que les efforts consentis soient récompensés, dans le cas d'un profil de risques favorable, par un abaissement consécutif du niveau de fonds propres requis. En toute logique, ce conflit d'intérêts débouche sur l'aménagement d'une réglementation de plus en plus complexe, assortie d'une pléthore de normes qualitatives et quantitatives. Pour ma part, il me semble que le dogme de la sensibilité aux risques est poussé trop loin par ses partisans. Car s'il se justifie sans doute pour des besoins de gestion interne des risques, il est en revanche impraticable à des fins prudentielles.

Parmi les bonnes nouvelles, il convient de relever que le Comité de Bâle a défini la méthode IRB dans ses moindres détails : il ne sera donc point besoin de réinventer la roue au moment de sa transposition dans la législation nationale. Il suffirait en principe d'une simple référence à l'Accord de Bâle, le reste pouvant se régler de manière pragmatique au niveau de l'application pratique – sauf levée de boucliers imprévue. Autrement plus pointue et délicate sera en revanche la procédure d'agrément et de validation des méthodes internes propres aux banques. Il est nécessaire dans ce domaine de disposer de spécialistes très chevronnés, dont le recrutement et la conservation ne vont pas sans mal pour une autorité fédérale.

De son côté, la Commission des banques examine avec une attention toute particulière la situation des deux grands groupes bancaires helvétiques, qui aspirent à utiliser les méthodes les plus sophistiquées, sachant que d'après le calendrier de Bâle, ces dernières ne seront pas admises avant le début de l'année 2008. Nous attendrons, pour connaître la dotation de fonds propres requise pour les grandes banques au titre de Bâle II, les résultats de l'étude d'impact quantitative (QIS 5) programmée pour le quatrième trimestre 2005 ainsi que le calibrage définitif des normes minimales internationales. Une réduction massive des fonds propres ne figure certainement pas dans notre plan de menus. Quant aux filiales de banques étrangères, nous leur avons déjà concocté un dispositif des plus pragmatiques.⁵

4. Succursales de banques étrangères : le principe du cassis de Dijon

Les banques sises à l'étranger possédant en Suisse des succursales juridiquement non-indépendantes échappent aux dispositions de la législation suisse sur les fonds

⁴ cf. Rapport de gestion 2004 p. 100 s.

⁵ cf. Rapport de gestion 2004 p. 19



propres et la répartition des risques.⁶ Elles sont en revanche assujetties au droit en vigueur au lieu de leur siège principal, autrement dit à la version de Bâle I, et ultérieurement de Bâle II, qui y prévaut. Il en va de même à plus forte raison encore pour la fourniture depuis l'étranger – donc sans présence physique sur le sol suisse – de prestations bancaires transfrontalières, non soumise à autorisation. Il s'agit du fameux principe du pays d'origine, aussi connu sous le nom de principe du cassis de Dijon. Je n'apporte d'ailleurs cette précision que pour prévenir la suggestion, qui pourrait émaner de quelque *think tank* au cours du débat politique, de suggérer que l'on applique désormais le principe du cassis de Dijon au secteur bancaire helvétique afin de faire profiter le pays de services bancaires prétendument moins chers et de fouetter ainsi la faible croissance économique. Ces principes s'appliquent chez nous depuis plus de 20 ans déjà.⁷

Loin de vouloir exagérer, le titre de mon exposé reflète bien la réalité de la transposition de Bâle II en Suisse, où il existe bel et bien des menus pour tous les goûts. Mais chaque chose a son prix. Celui de l'approche différenciée pour laquelle il a été opté réside dans une inflation impressionnante du corpus réglementaire. Cet ensemble de nouvelles règles ne pourra plus être intégré dans l'actuelle Ordonnance sur les banques et devra être transféré dans une ordonnance autonome relative aux prescriptions en matière de fonds propres et de répartition des risques. Cependant, ce n'est pas au nombre d'articles de loi, de circulaires et de chiffres marginaux qu'on mesure l'efficacité de la réglementation et de sa pertinence au regard des conditions du marché. Car seule une fraction de ces dispositions s'applique réellement pour un établissement bancaire donné – et celles-ci seulement doivent donc correspondre à ses besoins individuels – quelle que soit la kyrielle de plats exotiques ou de vins raffinés figurant également à la carte. Cette juxtaposition de règles représente par ailleurs un défi particulier pour l'autorité de surveillance et les sociétés de révision bancaires. En effet, celles-ci doivent connaître tous les menus sur le bout des doigts, être en mesure de fournir des réponses pertinentes relatives à leur consommation correcte, tout en réactualisant en permanence plusieurs recettes. Autant dire que le choix d'une réglementation différenciée n'est pas le plus sûr moyen de faire des économies de personnel au sein des organes de surveillance! Cette considération n'entrerait d'ailleurs guère en ligne de compte si l'on en commandait aujourd'hui une analyse complète du coût-utilité. En réalité, une telle étude nous sera peut-être livrée par les économistes au plus tôt dans quelques années, lorsque le nouveau train de réglementation sera déjà parti depuis longtemps.

⁶ Art. 3 al. 1 de l'Ordonnance concernant les banques étrangères en Suisse du 21 octobre 1996 (Ordonnance sur les banques étrangères, RS 952.111)

⁷ Art. 2 de l'Ordonnance sur les banques étrangères du 22 mars 1984 (RO 1984 604)