



Conférence de presse du 27 mars 2007

Intervention de Daniel Zuberbühler
Directeur de la Commission fédérale des banques

Surveillance axée sur le risque : quelles conséquences pour nos interlocuteurs ?

Parmi les thèmes en vogue et les sujets d'actualité dans le domaine de la réglementation et de la surveillance des marchés financiers, on se réfère souvent à la notion de surveillance axée sur le risque (*risk based supervision*). Le projet de loi sur la surveillance des marchés financiers¹ l'inclut dans les principes de réglementation de la future autorité de surveillance intégrée (FINMA) et lui confère même un rang législatif : la FINMA tient compte notamment « des différentes activités des assujettis et des risques qu'ils encourent » (art. 7 al. 2 lettre c). Le principe d'une approche axée sur le risque est aujourd'hui déjà ancré dans les « Lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers »², publiées par le Département fédéral des finances en septembre 2005. La Commission des banques en fait usage depuis longtemps, notamment lors de l'élaboration de ses propres réglementations (ordonnances et circulaires) et, surtout, dans son activité courante de surveillance. Nous nous efforçons toutefois d'aller toujours plus loin dans cette approche et de la mettre en œuvre de manière de plus en plus systématique et cohérente. La dernière étape en date de ce développement a trait à la surveillance axée sur le risque des banques et négociants en valeurs mobilières de petite et moyenne taille, sur la base du système de *rating* et d'alerte précoce établi par la CFB, qui a été mis en exploitation depuis le 1^{er} janvier 2007. Notre site internet fournit divers renseignements sur son fonctionnement ainsi que sur les six classes de surveillance qui en résultent.³ Ces informations détaillées s'adressent avant tout aux intermédiaires financiers soumis à notre surveillance ainsi qu'à leurs sociétés d'audit, qui en sont les premiers concernés. Nous souhaitons toutefois aussi expliquer le sens et les conséquences de la surveillance axée sur le risque au public et au monde politique, qui sont également nos interlocuteurs et peuvent avoir un intérêt à ces questions. A cet effet, la traditionnelle conférence de presse organisée à l'occasion de la présentation de notre rapport de gestion annuel offre une tribune toute trouvée.

¹ cf. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00570/00859/index.html?lang=fr>

² cf. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/grundlagenpapiere/00818/index.html?lang=fr>

³ cf. <http://www.ebk.admin.ch/f/index.html>



Que faut-il entendre par réglementation et surveillance axées sur le risque ?

La surveillance des marchés financiers vise à protéger le système financier et les consommateurs de services financiers – dans le domaine de compétence de la CFB, surtout les créanciers et les investisseurs – contre les risques financiers et de réputation, lesquels sont économiquement et socialement néfastes. Elle ne saurait toutefois vouloir chasser tous les risques en appliquant une « tolérance zéro », dans la mesure où une telle stratégie aurait pour effet de freiner l'activité économique, de peser inopportunément sur les revenus et d'empêcher toute innovation. Les ressources des intermédiaires financiers et des autorités de surveillance, en matière de contrôle des risques, seront toujours limitées, et cela ne changera pas. Par conséquent, dans un souci d'optimisation du rapport entre les coûts et les bénéfices, elles doivent être affectées en priorité là où sont perçus les risques majeurs en termes de montant du dommage et de probabilité de survenance, et où le système financier, les créanciers et les investisseurs ont le plus besoin d'être protégés. Renoncer à un contrôle généralisé et uniforme, c'est accepter des failles et des incidents mineurs.

Dans son principe, une approche axée sur le risque ne peut a priori que recueillir l'assentiment général. Mais dans des situations concrètes, lorsqu'un blanchisseur d'argent passe au travers du dispositif de défense d'une banque, quand un abus de marché n'est pas détecté, voire lorsqu'un intermédiaire financier fait faillite, on ne manque pas de conclure a posteriori à une défaillance du système prudentiel – réglementation, sociétés d'audit et autorité de surveillance – et d'exiger sans délai davantage de règles et de contrôles. On se soucie peu dans ces moments-là que cela puisse se traduire par une surréglementation et par une surveillance exagérément tatillonne. Il nous paraît donc d'autant plus important que les médias, les vecteurs de l'information destinée au grand public et au monde politique, sachent que nous ne pouvons pas tout surveiller ou suivre avec la même intensité, et que nous ne fixons pas seulement nos priorités en fonction de l'actualité médiatique. Notre personnel doit aussi s'adapter dans certains cas, renoncer à la routine pour adopter une approche différenciée dans son intensité et, par exemple, savoir faire l'économie d'une analyse approfondie lorsqu'il s'agit d'apprécier le rapport d'audit d'un petit établissement dont les risques sont jugés faibles.

Les approches axées sur le risque sont déjà fréquentes dans de nombreux domaines de la surveillance

Dans leur rapport d'audit annuel, les **sociétés d'audit** bancaire doivent obligatoirement prendre une position claire sur toute une série de points à contrôler. Au regard de l'ampleur de l'activité bancaire et de sa complexité croissante, mais aussi de l'abondance des prescriptions, il ne serait toutefois pas réaliste de s'attendre à ce que toutes les vérifications requises soient effectuées avec la même précision. A compter de l'exercice 2006⁴, les sociétés d'audit sont donc tenues, lors de la planification annuelle de l'audit, d'effectuer d'abord pour chaque banque (ou négociant en valeurs mo-

⁴ cf. Circ.-CFB 05/1 Audit



bilières) une analyse systématique des risques à partir de laquelle elles définissent leur stratégie d'audit. En fonction de la gravité de ces risques, les réviseurs réaliseront leurs travaux selon une étendue de l'audit variable et pour atteindre un degré d'assurance plus ou moins élevé : audit (risque maximum), revue succincte (risque moyen) ou audit de plausibilité (risque modéré). Si le risque est minimum, aucun sondage n'est effectué. S'agissant de certains champs d'audit essentiels (conditions d'autorisation, fonds propres, répartition des risques, liquidité, etc.), des audits obligatoires restent prescrits annuellement ou peuvent être ordonnés en sus par la CFB – mais là encore, l'étendue de l'audit dépend de la gravité des risques.

La nouvelle **loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux** (LPCC) maintient le principe d'une surveillance basée sur le contrôle des produits, qui est couramment pratiquée dans le monde entier, mais extrêmement lourde à gérer pour les établissements financiers comme pour les autorités de surveillance. Tout fonds de placement proposé au public – ou, pour employer la nouvelle terminologie, tout placement collectif de capitaux – reste donc tenu d'obtenir une autorisation de l'autorité de surveillance, de même que toute modification du règlement d'un fonds. Mais désormais, l'intensité du contrôle variera plus systématiquement encore en fonction du besoin de protection des investisseurs et des risques liés aux placements. La loi et l'ordonnance prévoient une procédure d'autorisation simplifiée et des délais impératifs⁵. Ainsi, pour les placements collectifs ouverts et dès lors qu'il s'agit d'investisseurs dits « qualifiés » (investisseurs institutionnels, clients ayant donné procuration pour la gestion de fortune, clients privés fortunés effectuant des placements financiers de 2 millions de francs au minimum), l'autorisation est réputée accordée à réception de la demande pour les placements traditionnels et dans un délai de quatre semaines pour les placements alternatifs. Pour les fonds ouverts au public, il n'y a par contre pas d'automatisme, mais l'autorisation doit être accordée par l'autorité de surveillance dans des délais donnés, qui varient selon l'étendue des risques liés aux placements.

L'ordonnance de la CFB sur le blanchiment d'argent du 18 décembre 2002 n'impose pas aux établissements financiers d'exercer, selon des règles de diligence uniformes, un contrôle généralisé de toutes les relations d'affaires et transactions. Seules celles présentant des risques juridiques et de réputation élevés doivent faire l'objet d'une diligence accrue et de vérifications complémentaires. Il appartient à chaque établissement de développer, en fonction de ses activités, ses propres critères de détection des risques accrus.

Afin de renforcer la **gouvernance d'entreprise** dans les banques, les groupes et conglomérats financiers ainsi que chez les négociants en valeurs mobilières, la circulaire CFB 06/06 **Surveillance et contrôle interne** fixe certaines règles concernant l'indépendance du conseil d'administration, l'instauration d'un comité d'audit, la révision interne ainsi que les responsabilités des fonctions de *compliance* et de contrôle des risques. Ce texte, qui peut passer à première vue pour une version suisse du Sarbanes-Oxley Act, est conçu comme une réglementation cadre, qui permet une distinction entre les intermédiaires financiers en fonction de leur taille et de la complexité de leurs activités et peut donc s'appliquer de manière différenciée sur la base d'une appréciation

⁵ cf. art. 17 LPCC et art. 16 ss OPCC



des risques. En application du principe « *comply or explain* », les établissements concernés peuvent en outre appliquer certaines dispositions de manière très souple : par exemple, ils peuvent renoncer à instaurer un comité d'audit alors même qu'une ou plusieurs des conditions préalables seraient remplies.

Grandes banques : une surveillance intensive et sur mesure

1998 fut l'année de la fusion de l'Union de Banques Suisses et de la Société de Banque Suisse dans une nouvelle entité, UBS. Ce fut, pour la Commission des banques, l'année où **l'organisation de la surveillance des banques a été scindée en deux**. La surveillance des deux grands groupes bancaires suisses, UBS et Credit Suisse Group (qui, jusqu'à la vente du groupe Winterthur au groupe d'assurance AXA en 2006, constituait un conglomérat financier à dominante bancaire), a été détachée du service « Banques et négociants en valeurs mobilières » et confiée à un nouveau **service « Grandes banques »**. Sous l'égide d'Andreas Bühlmann, sous-directeur, qui nous quittera fin mars et lèguera une équipe solide à son successeur, Daniel Sigrist, la surveillance des deux grandes banques a été développée de manière systématique. Par son **intensité** et sa **méthode**, elle se distingue fortement de la surveillance des quelque 340 autres banques et 70 négociants en valeurs mobilières assujettis, même si tous les établissements de Suisse sont en principe soumis à la même réglementation⁶. Le service « Grandes banques » emploie 25 personnes au total, mais contribue aussi au travail d'autres services, qui bénéficient en particulier des compétences techniques du groupe « Gestion des risques » pour le suivi des approches spécifiques aux établissements (modèles internes) servant au calcul des fonds propres nécessaires et pour la mise en œuvre de Bâle II. En équivalent de postes à plein temps, ce sont au minimum dix personnes qui assurent la surveillance courante de chacun des deux grands groupes bancaires. Ceci sans compter les ressources d'autres services engagées en sus pour les grandes banques dans le domaine des placements collectifs de capitaux (fonds de placement), de la surveillance des marchés (bourses et marchés) et de l'*enforcement* (procédures administratives contraignantes du service juridique). Par rapport à l'allocation des ressources pratiquée par la CFB au milieu des années 1990, on constate une nette évolution en l'espace de dix ans puisqu'à l'époque, il y avait encore quatre grandes banques en Suisse et qu'une seule personne en assurait le suivi sur la base des rapports des sociétés d'audit externes, tout en s'occupant par ailleurs d'analyses statistiques sur le système bancaire dans son ensemble. Le contraste est tout aussi frappant lorsque l'on compare la surveillance des grandes banques avec la surveillance des autres banques effectuée par le service « Banques et négociants en valeurs mobilières », où chaque collaborateur en charge de la surveillance assure aujourd'hui le suivi de vingt établissements en moyenne.

Cette attention particulière portée par la CFB à la surveillance des grandes banques, qui suscite le respect tant des deux groupes bancaires concernés que de nos principaux homologues et partenaires étrangers, s'explique par des faits économiques et des **réflexions liées aux risques** :

⁶ cf. Circ.-CFB 04/1 Surveillance des grandes banques



- UBS et CSG opèrent à l'échelle internationale et comptent parmi les plus grands établissements du monde dans le domaine de l'*Investment Banking* et de la gestion de fortune (*Private Banking* et *Asset Management*). Leur taille dépasse de dix fois ou plus celle des plus grandes parmi les autres banques soumises à la surveillance de la CFB.
- En comparaison internationale, le système bancaire suisse se caractérise par un degré de concentration extrêmement élevé. Dans la plupart des segments d'affaires, les deux grandes banques totalisent environ 50 pour cent des parts de marché. Elles réunissent également la moitié des effectifs du personnel, des fonds propres et des bénéfices nets de l'ensemble du secteur bancaire suisse.
- Les deux grandes banques opèrent à l'étranger de manière prépondérante. Dans le domaine de l'*Investment Banking*, elles entretiennent des liens très étroits avec le système financier international, les principaux marchés financiers et les autres grands participants au marché. Sans une intense collaboration avec la Federal Reserve Bank of New York et la Financial Services Authority britannique, il ne serait guère possible pour la CFB de saisir toute la complexité des opérations d'*Investment Banking*, qui sont principalement gérées aux Etats-Unis et à Londres.
- Les grands groupes opérant à l'échelle internationale ne sont en soi pas plus exposés aux risques, au contraire : mieux diversifiés, ils peuvent aussi être plus résistants. De plus, les grandes entreprises internationales sont généralement en pointe dans le développement de méthodes de gestion du risque et de systèmes de contrôle sophistiqués. Tel est le cas des deux grandes banques suisses, dont notre pays peut à cet égard s'enorgueillir.
- Incontestablement toutefois, la faillite d'une grande banque aurait des effets dévastateurs sur le système financier suisse et sur l'ensemble de notre économie, à tel point que le traumatisme de la faillite de Swissair semblerait tout simplement bénin en comparaison. C'est donc cet énorme risque, et non la probabilité – aujourd'hui faible – qu'il se concrétise, qui justifie une surveillance intensive des grandes banques. Notre mission est de veiller à ce qu'un tel désastre ne se produise pas, avec le concours de la Banque nationale suisse, garante de la stabilité du système financier.

Surveillance axée sur le risque pour les petites et moyennes banques et les négociants en valeurs mobilières, au moyen du nouveau système de *rating* et d'alerte précoce

Hormis la catégorie particulière des grandes banques, soumises à une surveillance sur mesure, il existe en Suisse une grande diversité d'établissements. Ils se distinguent considérablement les uns des autres par leur taille, leur domaine d'activité, la composition de leur actionnariat, la complexité de leur organisation et de leurs produits, leur orientation locale ou internationale. Si l'on considère par exemple les banques de gestion de fortune, l'éventail est large. Il va du groupe Baer, coté en Bourse, qui détient quelque 360 milliards de francs d'avoirs en dépôt et possède des établissements sur



plusieurs continents, en passant par les grands banquiers privés comme Pictet et Lombard Odier Darier Hentsch, eux aussi implantés dans le monde entier et dont les associés sont indéfiniment responsables, jusqu'à des établissements auprès desquels les dépôts de la clientèle avoisinent à peine les 100 millions de francs. La Banque Cantonale de Zurich, avec un total du bilan de 95 milliards de francs, une activité de négoce structurée, un bénéfice net de plus de 900 millions de francs et un effectif de 4'300 personnes, ne joue pas dans la même catégorie que la Banque Cantonale du Jura, qui affiche un total du bilan de 1,8 milliards de francs, un bénéfice net de 7 millions de francs et une bonne centaine de collaborateurs. Le groupe Raiffeisen, avec un total du bilan de 113 milliards de francs, un bénéfice net proche de 650 millions de francs et un effectif de 6'700 personnes, est d'un tout autre calibre que le groupe des banques régionales. Parmi les banques étrangères implantées en Suisse, actives pour la plupart dans le *Private Banking* et de plus en plus souvent chargées, dans le cadre de leurs groupes respectifs, de la coordination européenne ou mondiale dans ce segment, la banque HSBC se distingue avec près de 300 milliards de francs d'avoirs en dépôt.

La CFB a toujours exercé sur cette population hétérogène une surveillance différenciée et suivi en priorité et plus en profondeur les établissements majeurs (en termes notamment de taille et de connexions internationales) ou ceux qui présentaient des risques accrus. Mais les travaux de nos équipes de surveillance reposaient principalement sur les rapports des sociétés d'audit externes ainsi que sur quelques informations complémentaires. Même pour les établissements de petite taille, bien organisés et jouissant d'une bonne santé financière et qui, à ce titre, ne venaient qu'en deuxième rang dans l'ordre des priorités, les rapports d'audit faisaient généralement l'objet d'une analyse annuelle complète.

A partir des exercices comptables 2006, le nouveau système de *rating* et d'alerte précoce élaboré par la CFB permet au service « Banques et négociants en valeurs mobilières » d'axer sa surveillance encore plus systématiquement, et donc plus efficacement, sur les risques inhérents aux établissements autorisés. Ce système, ainsi que la méthode de travail utilisée, sont présentés en détail sur le site internet de la CFB.⁷ Fondamentalement, il fonctionne de la même manière que les systèmes de notations internes mis en place par les banques pour évaluer les risques de crédit et le niveau de solvabilité de leurs clients. Sur la base de données quantitatives et d'éléments qualitatifs, qui comprennent aussi une appréciation subjective des collaborateurs chargés de la surveillance, chaque banque est classée dans une catégorie qui détermine l'intensité de la surveillance exercée. Il me paraît par conséquent très important de bien expliquer les conséquences de la surveillance axée sur le risque pour les établissements de petite et moyenne taille concernés ainsi que pour notre propre activité.

Dans le système de surveillance de la CFB, chaque établissement est désormais attribué à l'une des six **classes de surveillance**, déterminant chacune un certain **degré d'intensité de la surveillance**.

⁷ cf. <http://www.ebk.admin.ch/f/aktuell/index.html>; cf. également Rapport de gestion 2006, p. 36 s., pour un aperçu sommaire.



Dans un premier temps, les établissements sont répartis en **deux groupes** :

- le groupe des établissements présentant un **risque de surveillance accru**, soit tout d'abord ceux qui, en raison de leur taille ou de leur fonction de prestataires de services en commun pour de nombreux établissements, sont importants pour la **stabilité** du système bancaire suisse. Font aussi partie de ce groupe toutes les **banques cantonales** qui, parce qu'elles sont en mains publiques et bénéficient de la garantie de droit ou de fait de l'État, posent la question de la protection non seulement des créanciers, mais aussi des contribuables, et comportent ainsi pour la surveillance un risque de réputation élevé. Enfin, les **connexions internationales** d'une banque possédant un réseau d'établissements à l'étranger peuvent présenter elles aussi un risque de surveillance accru, d'autant plus que l'activité transfrontalière suppose des échanges d'informations entre la CFB en tant qu'autorité de surveillance du pays d'origine et les autorités de surveillance des pays d'accueil. A ce jour, 70 établissements font partie de ce groupe. Ils font a priori l'objet d'une attention particulière et mobilisent davantage de ressources, même s'ils peuvent ne présenter individuellement qu'un faible risque.
- le groupe des établissements présentant un **risque de surveillance normal**, soit actuellement environ 340 établissements.

Dans un deuxième temps, sur la base du système de *rating* de la CFB qui comprend 9 niveaux de notation (1 = meilleure note ; 9 = plus mauvaise note), chacun des deux groupes d'établissements présentant un risque de surveillance respectivement accru ou normal est réparti en **trois classes de surveillance** :

- notations 1-3 → risque faible → intensité de la surveillance **basse** → classe 1 (risque de surveillance normal) et classe 4 (risque de surveillance accru). S'agissant des établissements de la classe 1, les réviseurs externes ne sont contactés qu'une fois par an par les collaborateurs de la CFB chargés de la surveillance, et les représentants des établissements ne le sont qu'à leur demande. En principe, les rapports d'audit des établissements de la classe 1 ne font pas obligatoirement l'objet d'une analyse annuelle complète, mais uniquement de vérifications par sondages. Ceci devrait entraîner, pour les établissements concernés, une baisse des demandes et interventions de l'autorité de surveillance.
- notations 4-6 → risque moyen → intensité de la surveillance **moyenne** → classe 2 (risque de surveillance normal) et classe 5 (risque de surveillance accru). Ces classes médianes représentent la norme.
- notations 7-9 → risque élevé → intensité de la surveillance **haute** → classe 3 (risque de surveillance normal) et classe 6 (risque de surveillance accru). Dans ces cas, la CFB intervient beaucoup plus activement, établissant plusieurs contacts, répartis sur l'année, avec les décideurs de l'établissement, sollicitant des renseignements complémentaires par rapport au rapport annuel et des discussions à ce sujet.



Les six classes de surveillance comportent une certaine élasticité, de sorte que l'intensité de la surveillance peut varier dans chacune d'elles, et il peut donc ainsi arriver que des établissements appartenant à deux classes différentes soient surveillés avec une intensité similaire.

Limites de la communication relative aux *ratings* prudentiels et aux classes de surveillance

La CFB communique individuellement aux établissements assujettis, ainsi qu'à leurs sociétés d'audits, le *rating* et la classe de surveillance qui leur ont été attribués. Ces deux interlocuteurs ont ainsi connaissance de l'évaluation faite par une instance indépendante, qu'ils peuvent confronter à leur propre jugement. L'établissement concerné peut aussi comprendre clairement pourquoi on le soumet à une surveillance plus ou moins intensive. Ces informations sont toutefois réservées à l'usage interne de la surveillance et reposent sur des données en partie confidentielles et soumises au secret de fonction. Elles ne sont donc pas publiées par la CFB, en analogie avec la pratique d'autres autorités de surveillance étrangères, et ne peuvent être ni publiées, ni utilisées par un établissement dans ses relations avec des tiers (par exemple à des fins de marketing). A cet égard, on constate aussi une analogie avec les notations de crédit internes des banques : ces notations servent au premier chef à la gestion du risque et à la tarification des opérations de crédit des différents établissements. Elles ne sont pas communiquées au public, mais, le cas échéant, au débiteur, afin qu'il puisse exploiter un éventuel potentiel d'amélioration. C'est là que réside également la différence essentielle par rapport aux agences de notation externes, dont les notations de crédit sont explicitement destinées à informer les participants au marché et les investisseurs et sont donc, le plus souvent, accessibles au public.

Le nouveau système de *rating* et d'alerte précoce pour les banques et négociants en valeurs mobilières de petite et moyenne taille n'est pas une solution miracle permettant d'éviter toute perte et toute panne. Il s'agit seulement d'un moyen utile pour affecter en fonction des risques essentiels, au regard du montant du dommage potentiel et de la probabilité de survenance, de manière aussi objective et efficace que possible, les modestes ressources disponibles pour la surveillance. Ce système repose sur des données statistiques qui reflètent le passé et ne sauraient prédire l'avenir, sur des évaluations émanant de personnes qui peuvent se tromper, sur d'inévitables simplifications liées à la modélisation. Nous sommes conscients de ces limites inhérentes à toute activité de surveillance et restons par conséquent en alerte, comme il se doit pour un bon chien de garde.