

Commission fédérale des banques
A l'att. de M. D. B. SIEGRIST
Grandes banques
Schwanengasse 12
Case postale
3001 BERNE

Genève, le 22 décembre 2005

Mise en application du nouvel accord de Bâle II sur les fonds propres
Réf 431/2005/03880-0006

Monsieur,

Nous vous prions de trouver ci-après la position de notre Fédération concernant l'objet susmentionné, pour lequel nous vous remercions de nous avoir consultés.

1. Commentaires préliminaires

Les acteurs du secteur financier, particulièrement en Suisse, sont confrontés à une internationalisation croissante de leurs activités qui ignorent toujours davantage les frontières entre Etats. La tension entre cette internationalisation et le caractère éminemment national des autorités de surveillance, couplé à la complexification et à la diversification grandissantes des intérêts et des objectifs des différents acteurs bancaires posent, de toute évidence, des défis majeurs et requièrent l'harmonisation de certaines des règles du jeu au niveau international. **L'objectif de la réforme Bâle II**, qui vise à renforcer la stabilité et la solidité du système financier international d'une part et à améliorer l'égalité de traitement entre banques concurrentes prenant part à la compétition mondiale d'autre part, **doit donc être soutenu**.

En particulier, les observations réalisées durant les différents cycles économiques depuis l'instauration de Bâle I ont démontré que les exigences minimales de fonds propres en vigueur reflétaient davantage les volumes de crédits que le profil de risque effectif des banques et qu'elles ne prenaient plus suffisamment en compte les impératifs d'une gestion des risques devenue plus complexe. Afin d'y remédier, et dans le but d'établir de nouvelles exigences minimales de fonds propres harmonisées plus proches de la prise de risque réelle des institutions bancaires, Bâle II propose une approche plus nuancée du risque de crédit, des facteurs de risques, ainsi que l'introduction d'un risque dit opérationnel. Si l'objectif visé par cette harmonisation est positif, les impacts des mesures proposées sur le secteur bancaire et l'économie en général (financement de PME, consolidations éventuelles, caractère pro cyclique, notamment) méritent d'être rigoureusement pris en compte. En outre, même s'il n'est guère aisé de trouver l'équilibre idéal entre consistance et flexibilité ou entre standardisation internationale et spécificités locales, **toute harmonisation doit se limiter au strict nécessaire** de sorte à éviter toute surréglementation inutile et préjudiciable à l'activité économique en général et à la compétitivité de nos entreprises en particulier.

2. Transposition de Bâle II en Suisse

Nous portons, de manière systématique, **une attention toute particulière au « swiss finish » afin d'éviter que les entreprises suisses n'aient à subir des distorsions de concurrence** résultant d'une transposition dans la législation suisse d'interprétations maximalistes, excessives ou anticipées des dispositions adoptées sur la scène internationale. De même, **il est indispensable que la solution retenue soit aussi économique que possible** et ne conduise pas à la mise sur pied de structures bureaucratiques nouvelles nécessitant du personnel supplémentaire si ce n'est pas impérativement nécessaire.

1^{er} pilier - exigences de fonds propres pour risques de crédit :

En matière d'exigences de fonds propres pour les risques de crédit, **nous constatons que la méthode retenue complexifie davantage encore les options de Bâle II** puisque, aux trois méthodes proposées (standard, F-IRB simple et A-IRB avancée) qui présentent des degrés croissants de complexité et de sensibilité aux risques, vient s'ajouter, en spécialité suisse, une méthode standard-bis dite internationale.

A la solution américaine, minimaliste, qui consiste à ne mettre en œuvre que l'option A-IRB, couplée à l'AMA, pour les plus importantes banques US uniquement, la Suisse a donc préféré une approche qui paraît considérablement plus complexe et qui offre des dispositions applicables très variées, davantage encore si l'on se souvient que les succursales juridiquement non-indépendantes de banques sises à l'étranger sont assujetties aux dispositions sur les fonds propres et la répartition des risques en vigueur au lieu de leur siège principal.

Ainsi, la Suisse a opté pour l'abolition de la réglementation unique en la matière et pour une approche différenciée se voulant susceptible aussi bien d'éviter les distorsions de concurrence que de répondre aux exigences, parfois fortement divergentes, d'acteurs bancaires confrontés à des réalités très différentes. **Il en résulte une forte inflation, regrettable, du corpus réglementaire** (nouvelle ordonnance sur les fonds propres et la répartition des risques (OFR) et 4 nouvelles directives pour en expliciter le contenu) **et, partant, une complexification notable de l'activité de surveillance et des sociétés de révision bancaire qui ne pourra qu'avoir un coût certain.**

Nous sommes toutefois conscients de ce qu'il eut été difficile de procéder différemment. En effet, il n'est pas envisageable que les deux grandes banques suisses, en particulier, restent en dehors de Bâle II ou n'appliquent pas les règles IRB. Il n'était de même certainement pas souhaitable de contraindre de plus petits établissements, à vocation essentiellement locale, à faire de même. La méthode standard suisse, et son coût limité, semble effectivement plus adéquate pour eux. Par ailleurs, nous prenons acte du fait que ce choix a été effectué conjointement par la CFB (Commission fédérale des banques) et les représentants des groupes d'intérêt du secteur financier suisse touchés par la nouvelle réglementation et qu'il vise, pour l'essentiel, à répondre aux exigences différentes entre banques, à tenir compte de la mise à disposition de tout l'éventail de Bâle II dans l'Union européenne ainsi que du vœu de certaines institutions d'éviter la procédure, coûteuse, du double calcul des exigences de fonds propres sur la base de Bâle et de la législation suisse.

S'agissant de l'approche standard suisse, la volonté affichée de réduire au maximum les charges liées au passage à Bâle II et de ne procéder qu'aux modifications strictement nécessaires de la réglementation actuelle **doit être saluée.**

S'agissant de l'approche standard internationale, nous notons qu'elle permet la suppression de la problématique du double-calcul mentionnée ci-avant et qu'elle se veut fortement eurocompatible afin que les banques actives à l'international qui l'appliqueront évitent autant que possible des distorsions transfrontalières de la concurrence.

Nous prenons acte que la CFB considère que la répartition entre ces deux approches standards, qui constitue une complexification de Bâle II, répond parfaitement aux besoins du marché financier suisse.

S'agissant des approches IRB, fondées sur les notations internes et qui permettent donc aux banques d'utiliser leurs propres mesures pour pondérer les actifs en fonction du risque, nous notons qu'elles ne concerneront que les deux grandes banques, une banque cantonale et au maximum une vingtaine de banques étrangères. **Nous sommes dès lors d'avis que la solution retenue,** à savoir une réglementation intégrée à la législation suisse, via la nouvelle OFR, limitée aux principaux points spécifiques et renvoyant, pour le reste, aux standards minimaux édictés par le comité de Bâle, **est appropriée. En revanche,** au vu du petit nombre d'établissements concernés, **la question de savoir s'il y a lieu de prévoir en Suisse les versions simple et avancée de l'IRB,** qui diffèrent par le nombre d'estimations bancaires impliquées dans la pondération des risques, **paraît légitime.** Les Etats-Unis, faut-il le rappeler, ont pour leur part décidé de n'autoriser que la version la plus avancée et il faut se demander si la Suisse ne devrait faire de même, pour éviter une démultiplication inutile et coûteuse des solutions à disposition. Cette question est d'autant plus importante que certains considèrent que les seules banques à bénéficier pleinement de Bâle II seraient celles ayant adopté l'IRB avancée.

En tout état de cause, **nous formulons le vœu que tout soit mis en œuvre pour que les coûts évidents inhérents à la solution retenue,** à la fois de mise en œuvre et récurrents, **soient aussi contenus que possible.**

1^{er} pilier - exigences de fonds propres pour risques de marché et opérationnels :

S'agissant du risque de marché, les très légères modifications proposées n'appellent pas, de notre part, de commentaires particuliers. S'agissant du risque opérationnel, nous nous réjouissons de l'adoption de diverses mesures plus souples que celles retenues par Bâle II, comme par exemple d'offrir aux banques une liberté de choix totale relativement à l'approche retenue pour déterminer leurs besoins de fonds propres pour les risques opérationnels.

2^{ème} et 3^{ème} piliers - procédure de surveillance et publication financière :

Le deuxième pilier, traitant de la procédure de surveillance, n'appelle pas de remarques particulières outre celle relative au niveau des fonds propres exigés abordée ultérieurement. En revanche, le troisième pilier, qui vise les publications financières, inquiète par l'ampleur des nouvelles informations qualitatives et quantitatives qui devront être publiées. Certes bienvenues sous l'angle d'une meilleure appréhension du profil de risque d'une banque, ces nouveautés auront un coût qu'il conviendra de limiter au maximum. **Nous souhaitons que la volonté affichée de faire bénéficier la majorité des banques d'une implémentation minimale de ce troisième pilier soit vraiment et pleinement suivie d'effet.**

3. Niveau des fonds propres requis et conséquences

En lien avec le nouvel article 27 al.1 de l'OFR, la CFB exprime son attente que les établissements bancaires détiennent plus de fonds propres que ne le requièrent les exigences minimales légales et confirme la pratique en vigueur selon laquelle l'excédent de fonds propres doit représenter au moins 20%. Elle précise que si le passage en dessous de ce seuil de 120% ne déclenche pas automatiquement la prise de mesures spécifiques, les établissements concernés seront toutefois surveillés plus étroitement.

Nous sommes évidemment d'avis que la solidité de la base de fonds propres est une des pierres angulaires de la stabilité du système et de la confiance de la clientèle. En outre, nous reconnaissons que les deux grandes banques ont effectivement une importance systémique particulière qui justifie un contrôle serré et une limitation des risques potentiels. **Toutefois, cette exigence de la CFB de maintenir en tout état de cause le niveau des fonds propres post Bâle II à un niveau équivalent à celui existant auparavant, soit « nettement au-dessus des niveaux minimaux internationaux », nous paraît de nature à remettre significativement en cause l'objectif d'amélioration de l'égalité de traitement entre les banques opérant au niveau international visé par Bâle II, au détriment évident des institutions suisses.**

Avec Bâle II, les effets sur le niveau des fonds propres requis devraient être différents selon que l'établissement ait adopté la méthode IRB avancée ou la méthode standard. Avec la méthode IRB avancée, le FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) américain prévoyait, en 2004, une baisse possible de 30% du capital exigé sur un business cycle. Les premières simulations effectuées dans ce pays confirment clairement l'hypothèse d'une baisse significative des fonds propres requis. Avec la méthode standard, l'effet reste à ce jour peu clair, mais il sera de toute façon moins favorable puisqu'on s'attend, suivant les cas, soit au maintien (CFB) soit à une augmentation de 5 à 10% (étude dans l'UE en 2003) des fonds propres requis.

Dès lors, il nous semble assez clair que Bâle II engendrera vraisemblablement un déséquilibre et des distorsions de concurrence, soit en Suisse, soit sur la scène internationale. En effet, si l'autorité de surveillance n'intervient pas et laisse Bâle II et le marché fixer le niveau des fonds propres, les banques IRB avancées, qui verront leur besoin en fonds propres baisser, seront avantagées sur le marché local par rapport aux banques standards, avec des fonds propres au mieux stables au pire en augmentation. En revanche, si l'autorité de surveillance intervient pour fixer un niveau artificiellement élevé de fonds propres, notamment pour les établissements IRB, ce qui sera, selon notre compréhension, le cas en Suisse, les banques IRB suisses seront désavantagées sur la scène internationale par rapport aux banques IRB américaines. Cela irait à contresens de l'un des objectifs majeurs de Bâle II, à savoir l'amélioration des conditions d'exercice de la concurrence entre acteurs globaux sur les marchés financiers.

Pour tenter de mieux justifier son approche pénalisant les banques suisses actives au niveau international en leur imposant un niveau de fonds propres beaucoup plus élevé que celui de Bâle II, **la CFB affirme qu'à « en juger par l'excellent classement des grandes banques suisses dans le palmarès des établissements les plus rentables, le fait de compter parmi les établissements les mieux capitalisés du monde ne semble pas constituer un handicap concurrentiel ».** Cet argument n'a aucun sens et est irrecevable : depuis quand faudrait-il, dans un environnement concurrentiel, se contenter d'être bien classé alors qu'il serait possible, sans contraintes étatiques abusives, de faire nettement mieux encore ? De même, l'argument selon lequel l'objectif de dotation en fonds propres des deux grandes banques dépasse de toute manière les exigences de Bâle en vue d'une bonne notation par les agences de notation internationales et que près des 2/3 des banques détiennent le double voire plus des fonds propres minimaux requis en Suisse doit être rejeté car il ne justifie en rien, au contraire, une réglementation stricte en la matière.

Nous formulons donc le souhait que la CFB ne prenne aucune mesure excessive bridant les possibilités d'actions de nos banques à l'échelle internationale. Pour le reste, nous avons pris bonne note de ce que l'impact quantitatif de la nouvelle réglementation sur les exigences de fonds propres des banques suisses sera analysé au moyen de deux enquêtes d'importance, l'une au niveau suisse (pour les établissements ayant choisi l'approche standard) et l'autre au niveau international (pour les établissements IRB), et que les pondérations-risques actuellement proposées seront, si nécessaire, ajustées.

Nous sommes d'avis que le maintien du niveau actuel des fonds propres en Suisse ne devrait pas faire l'objet d'une approche dogmatique de la CFB qui ferait fi de la concurrence internationale à laquelle nos banques sont soumises.

4. Impact de Bâle II sur les PME

Les crédits jouent un rôle essentiel dans le financement du circuit économique dans notre pays car, contrairement aux PME américaines par exemple, qui pratiquent de façon beaucoup plus répandue la levée de fonds sur le marché des capitaux, beaucoup de PME suisses se financent presque exclusivement par le biais du crédit bancaire. On peut certes le regretter mais c'est un fait et **il est essentiel que Bâle II ne conduise pas à un resserrement des crédits, respectivement à un renchérissement de l'accès aux capitaux pour ces entreprises qui fournissent une part importante de l'emploi en Suisse.**

Or, risque il y a, à tout le moins pour certaines PME. Bâle II, contrairement à Bâle I, prend en compte la solvabilité de l'emprunteur et opère une différenciation selon les risques auxquels la banque s'expose, évitant ainsi aux entreprises saines de supporter, par le biais d'une sorte de subventionnement croisé, les risques induits, pour l'établissement bancaire, par les entreprises présentant un moins bon rating. Ainsi, avec un pricing ajusté au risque, le preneur de crédit payera un taux d'intérêt en adéquation avec son risque de défaillance et les débiteurs au bénéfice d'un bon rating pourront obtenir des taux d'intérêts avantageux tandis que les entreprises dont la solvabilité est moindre devront s'acquitter d'intérêts plus élevés.

D'une manière générale, cette individualisation de la gestion des risques de crédit en fonction de la solvabilité de l'emprunteur nous paraît positive du point de vue économique. Toutefois, deux problèmes sérieux peuvent en résulter.

Le premier, à savoir la **sélection adverse**, concerne l'équilibre du système bancaire suisse et réside dans la possibilité que les meilleurs débiteurs deviennent la chasse gardée des établissements susceptibles de leur consentir des conditions de crédits plus intéressantes, car plus conformes à leur risque réel, alors que les crédits plus douteux se concentreraient dans les banques appliquant les méthodes simples d'évaluation du risque.

Le second concerne le financement des PME et réside dans **un renchérissement et une raréfaction des crédits disponibles** à cet effet. La notation d'une PME, visant à déterminer sa capacité à faire face à ses engagements financiers, gagnera nettement en importance, puisqu'elle déterminera le taux d'intérêt appliqué au crédit, et en complexité, en ne prenant plus en compte uniquement les risques de crédits et de marché, mais aussi les risques opérationnels. Certains sont d'avis que cette crainte est infondée et que le passage à Bâle II se serait déjà partiellement concrétisé pour nombre de PME. Ils soulignent en effet que les principaux fournisseurs de crédits aux PME en Suisse disposent, depuis quelques années déjà, de systèmes différenciés de gestion des risques de crédits, notamment avec une tarification différenciée basée sur des systèmes de notation interne. **Nous prenons acte de ce que la CFB en fait partie et considère comme «peu vraisemblable que, pour les PME comme pour les autres entreprises, Bâle II ait pour conséquence une raréfaction des crédits».**

Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'une question qui reste ouverte et sensible. Si la Suisse et les Etats-Unis sont deux marchés différents, la FED arrive à une conclusion moins optimiste que la CFB et reconnaît, étude prospective à l'appui, que certaines PME pourraient être affectées par Bâle II. **Dès lors, nous nous réjouissons que, pour diminuer autant que possible les conséquences négatives éventuelles de Bâle II pour les PME, des nettes améliorations favorables à leur financement par le biais de crédits aient été réalisées depuis les premières versions de Bâle II. De même, nous sommes satisfaits de la reprise, dans le projet qui nous est soumis en consultation, du régime privilégié et des exigences de fonds propres réduites pour les crédits aux entreprises, de détail et de construction prévus par Bâle II.** Il nous paraît en particulier positif que soient prévues, dans le cadre de l'option IRB, choisie par les deux grandes banques notamment, grandes pourvoyeuses de crédits aux PME, des pondérations en fonction du risque avantageuses pour les crédits aux entreprises inférieurs à 1.5 millions de francs.

5. Impact de Bâle II sur les cycles conjoncturels (pro-cyclicité)

Nous notons avec satisfaction que la CFB considère qu'il y a lieu de prendre au sérieux la potentialité que Bâle II agisse comme un amplificateur de cycle conjoncturel par le biais d'un resserrement des crédits en période de récession et de desserrement en période de croissance. Plusieurs études menées aux Etats-Unis et dans l'Union européenne semblent clairement le confirmer. Si les remarques visant à minimiser le risque peuvent être retenues, **il conviendra tout de même de suivre de près les conséquences que Bâle II pourrait avoir en la matière.**

En vous remerciant de prendre bonne note de ce qui précède, nous vous prions de croire, Monsieur, à l'expression de notre parfaite considération.

Michel BARDE

Blaise GEIGER

Secrétaire général

Un Secrétaire