



Conférence de presse de la Commission fédérale des banques du 29 avril 2004

Daniel Zuberbühler, avocat
Directeur de la Commission fédérale des banques

La mise en œuvre de Bâle II en Suisse

Même s'il s'agit d'une naissance difficile, le nouvel accord sur les fonds propres, également baptisé Bâle II, va voir le jour, puisque son entrée en vigueur est prévue fin 2006. Comme la solidité financière des établissements suisses constitue l'une des pierres angulaires de notre système bancaire, la Commission fédérale des banques se propose toutefois de conférer une coloration plus spécifiquement helvétique à cet accord en y ajoutant une solide dose de bon sens et de pragmatisme. Bâle II ne sera donc pas le fossoyeur des petites et moyennes entreprises.

Bâle II a d'ores et déjà fait couler beaucoup d'encre. Suffisamment en tout cas pour que plus personne ne se figure qu'il s'agit de l'équipe B du FC Bâle, notre champion national de football. La littérature ne faisant pas défaut, j'invite tous ceux qui sont en quête de détails à lire le compte rendu des débats du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire à la rubrique Relations internationales (VI/1.1.2) du dernier rapport de gestion de la CFB et à prendre connaissance de notre position sur l'application de l'accord en Suisse à la rubrique Thèmes principaux (I/2). A ceux qui préfèrent les graphiques, je ne saurais que trop conseiller de consulter sur notre site web les fichiers PowerPoint créés à l'occasion des présentations de l'accord Bâle II¹. Ainsi pourrai-je consacrer le peu de temps qui m'est imparti à l'analyse des points les plus cruciaux.

1. Bâle II sera-t-il un jour porté sur les fonts baptismaux?

Réponse: oui, en dépit d'un accouchement aux forceps

En déclarant pendant l'été 1998 que l'accord sur les fonds propres (Bâle I), alors vieux de dix ans, ne pouvait plus se contenter de simples retouches mais nécessitait une refonte globale, les membres du Comité de Bâle étaient loin de s'imaginer que six ans plus tard, la nouvelle mouture de cette convention minimale sur la dotation en fonds propres des banques n'aurait toujours pas vu le jour. Il faut dire que chaque nouveau cycle de consultations – sans parler des collectes de données (les fameuses Quantitative Impact Studies) – a apporté son lot de problèmes et d'objections, allongeant à plusieurs reprises le calendrier de mise en œuvre. L'année passée, le projet a même failli

¹ cf. http://www.ebk.admin.ch/d/aktuell/20030701/m030701_01d.pdf



ne pas survivre au réveil tardif mais virulent des Etats-Unis, et ce n'est qu'au prix d'une modification de fond de la méthode de notation interne des crédits (IRB), obtenue lors du compromis de Madrid, qu'il a pu être sauvé. Le projet suscite cependant encore bien des réflexions, d'autant plus que les données collectées antérieurement auprès des banques ne sont pas tout à fait appropriées pour l'évaluation des récentes modifications et sont généralement peu fiables. Certes, le Comité de Bâle devrait adopter le nouvel opus dans le courant de l'été, mais tout porte à croire que diverses modifications seront encore apportées d'ici à l'entrée en vigueur de l'accord, fin 2006. Aussi devrions-nous disposer, mi-2004, non pas d'un énième document consultatif informel ni de la mouture définitive mais à tout le moins d'une solide base qui nous permettra de poursuivre le processus de mise en oeuvre au plan national.

Bâle II a d'ores et déjà mis en jeu une telle somme de travail et de prestige et suscité tant d'espoir au sein d'une profession globalement favorable au projet que le Comité de Bâle ne peut se payer le luxe d'un échec ou d'un retour à Bâle I qui, bien que toujours opérationnel sur le plan mondial, est jugé à la fois obsolète et trop rudimentaire pour des banques d'envergure internationale aux activités hautement sophistiquées. Si d'aventure, il était impossible de trouver un terrain d'entente avec les Etats-Unis d'ici 2006, l'Europe, Suisse incluse, devrait se demander si elle doit faire cavalier seul en ce qui concerne Bâle II. Ceci ne serait naturellement pas une solution satisfaisante pour les banques internationales. De même, la Suisse ne saurait agir de manière isolée et elle devra implanter Bâle II en coordination avec l'étranger et certainement pas avant l'Union européenne. Contrairement à ce qui nous est parfois reproché, il n'est nulle question de faire preuve d'un empressément excessif.

2. Pourquoi un « Swiss finish » ?

Réponse: la réussite de notre système bancaire passe entre autres par une solide dotation en fonds propres.

Règle normative minimale, Bâle II est le plus petit dénominateur commun sur lequel les autorités de surveillance et les banques centrales des pays du G10 – qui sont en réalité au nombre de 13 – peuvent se mettre d'accord, malgré des intérêts divergents, des systèmes de contrôle différents et, surtout, un poids politique à géométrie variable. Chaque pays reste par conséquent libre de fixer ses exigences en matière de fonds propres au delà du standard minimum international et d'apporter des simplifications ou différenciations pourvu qu'elles soient au moins de niveau équivalent. Ceux qui choisiront de se doter de normes nationales plus strictes ne pourront cependant pas aller au-delà de la limite que leur impose l'impératif de leur propre compétitivité sur le plan international et la nécessité de garantir l'attrait de leur place financière ou de leur système bancaire. Un juste équilibre difficile à trouver mais que nous nous efforcerons aussi d'atteindre sous Bâle II comme nous l'avons fait lors de la mise en oeuvre de Bâle I, en adoptant des normes manifestement plus sévères mais pas démesurées. Aussi entendons-nous maintenir globalement le niveau élevé de dotation en fonds propres qui est le nôtre. Non pas, comme les esprits chagrins pourraient le penser, par volonté de nous ériger en élève modèle – il existe bien d'autres domaines dans lesquels nous sommes



à la traîne des normes internationales, comme l'entraide administrative dans le secteur boursier ou les contrôles sur place des autorités de surveillance bancaire étrangères – mais parce que nous pensons que la solidité financière des banques est une condition sine qua non de la pérennité de notre secteur, notamment au regard de l'indispensable confiance que les clients doivent avoir dans la solvabilité des établissements auxquels ils confient leurs avoirs. Une politique de la prudence qui a fait ses preuves dans les années 90, époque de crise où notre système bancaire a essuyé environ 60 milliards de francs de pertes sur des crédits domestiques, et de nouveau pendant les trois années de baisse boursière qui ont pris fin en mars 2003. Le fait que le niveau de dotation en fonds propres exigé en Suisse dépasse, selon les risques encourus par la banque, de 20% à 50% le minimum imposé par Bâle I, ne constitue manifestement pas un désavantage concurrentiel pour nos établissements. Comment expliquer sinon qu'ils aient détenu, en moyenne, fin 2003, 156% (159% en 2002) du minimum suisse requis, voire plus du double pour presque deux tiers d'entre eux.

Si l'on en juge par la concurrence qui fait rage au niveau international, ce sont plutôt les deux grandes banques du pays qui auraient matière à se plaindre, car non contentes de devoir obéir en permanence aux normes les plus sévères, elles sont également contraintes par la CFB, au même titre que les autres, de constituer un matelas supplémentaire de 20%, certes susceptible d'être revu à la baisse, mais uniquement dans des cas très particuliers et de manière aussi temporaire qu'encadrée. Pour autant il serait irresponsable, eu égard au risque systémique et en fin de compte à la protection des contribuables, de les soumettre à des normes plus laxistes que les petits et moyens établissements, dans la mesure où elles représentent à elles seules la moitié du marché suisse et de son infrastructure, et qu'elles subissent de plein fouet les vicissitudes des marchés financiers internationaux. D'autant que nos deux géants d'envergure internationale, à l'instar de leurs concurrents étrangers, sont loin d'être surcapitalisés. Pour preuve, leurs fonds propres ne représentent que 3% à 4% de leur bilan. Aussi ne saurions-nous accepter de la part de responsables aux salaires élevés l'argument éculé selon lequel la constitution de fonds propres pléthoriques est la porte ouverte à toutes sortes de gaspillages. Au contraire, nous sommes en droit d'attendre d'eux qu'ils gèrent les fonds propres de leur banque en professionnels responsables et avisés, sans se polariser sur quelques paramètres critiques comme le rendement des fonds propres.

3. Bâle II est-il un exemple de surréglementation?

Réponse: Non, du moins pas si on l'adapte au pragmatisme et au bon sens helvétique.

Loin de s'apparenter au corset rigide de l'uniformisation, Bâle II est l'exemple – s'il en est – d'une approche différenciée de la réglementation qui, parce qu'elle résulte d'un panachage entre une procédure standard simple et des procédures internes complexes, répond aux besoins respectifs d'établissements bancaires qui se distinguent les uns des autres par leur taille, leur structure organisationnelle et commerciale, leur complexité et les risques encourus. Bâle II est ramené à tort à la détermination du niveau réglementaire de dotation en fonds propres au moyen de méthodes complexes, que ce soit sur la base de méthodes de rating internes appliquées aux risques de crédit (Internal



Ratings Based Approach, IRB) ou de procédures internes encore peu établies appliquées aux risques opérationnels (Advanced Measurement Approaches, AMA). Or l'IRB et les AMA, qui constituent les grandes avancées conceptuelles de Bâle II, ne seront utilisées dans notre pays à des fins réglementaires que par les deux plus grands établissements bancaires suisses, quelques filiales de grandes banques étrangères et peut-être une ou deux autres banques. La très grande majorité de nos banques et négociants en valeurs mobilières utilisera par contre la procédure standard de Bâle II, à peine plus contraignante que la législation suisse en vigueur et dont la transposition peut encore être çà et là simplifiée.

Nous l'avons déjà dit et le répétons ici avec force: on ne saurait exiger des banques de petite et moyenne taille – car ce serait à nos yeux totalement disproportionné – qu'elles supportent le gros des dépenses liées à l'adoption administrative de procédures internes complexes, dans le seul but de déterminer leurs exigences réglementaires en matière de fonds propres. Ne serait-ce que parce qu'elles disposent d'excédents appropriés pour ne pas devoir se livrer à un calcul trop pointilleux de leurs besoins en fonds propres. On attend en revanche et à juste titre de tous les établissements bancaires qu'ils améliorent la gestion de leurs risques en fonction du poids de leurs activités et s'appuient pour ce faire sur les excellents principes fondamentaux énoncés dans les procédures internes de Bâle II, c'est-à-dire qu'ils les prennent comme valeur de référence supérieure. Ceux qui n'effectuent pas d'opérations complexes de titrisation ou sur dérivés peuvent tout à fait s'épargner la lecture fastidieuse de plusieurs dizaines de pages indigestes de l'accord de Bâle. Ceux – et c'est la majorité – qui choisissent la procédure standard pour les risques de crédit et l'approche de base pour les risques opérationnels, peuvent largement se contenter du dixième des 600 pages que comporte le fameux accord.

On ne cesse de nous demander pourquoi nous ne réservons pas Bâle II – comme aux Etats-Unis – aux seules grandes banques d'envergure internationale en l'appliquant d'emblée dans sa variante la plus complexe et pourquoi nous ne continuons pas d'assujettir le reste des établissements à Bâle I. Nous sommes parfaitement d'accord avec nos collègues américains: la variante la plus complexe de Bâle II est principalement taillée à la mesure des poids lourds du secteur bancaire mondial et ne se prête en aucun cas à une application à grande échelle. Bâle II constitue néanmoins dans sa variante la plus simple une avancée considérable et mérite à ce titre d'être transposé à notre échelle.

4. Bâle II fossoyeur des PME?

Réponse: Non, les crédits accordés aux petites et moyennes entreprises (PME) – plutôt épargnés par Bâle II – ne font l'objet d'aucune discrimination.

D'aucuns considèrent Bâle II comme une procédure de notation interne des crédits que les banques utilisent pour évaluer, au cas par cas et en s'appuyant sur des critères à la fois financiers et non financiers, la solvabilité de leurs débiteurs et pour les répartir ensuite, sur la base de données statistiques empiriques, dans différentes classes de risques assorties de primes, respectivement d'intérêts débiteurs différenciés. Or ce n'est



absolument pas le cas de la procédure standard de Bâle II qui, loin d'être axée sur les ratings internes, se fonde – comme c'était déjà le cas de Bâle I – sur quelques catégories de pondération forfaitaire du risque déterminées réglementairement. Il est vrai que Bâle II admet aussi dans ses variantes les plus complexes une méthode différenciée – puisque basée sur des ratings internes – de calcul des fonds propres requis pour couvrir les risques de crédit. Mais ce faisant, il se contente d'entériner une pratique introduite, depuis fort longtemps et de leur propre chef, par des banques bien dirigées – et ce indépendamment du régime forfaitaire appliqué aux débiteurs conformément aux dispositions en vigueur sur les fonds propres – afin de mieux gérer leurs risques de crédit. Le fait est que le débat autour d'une éventuelle pénalisation des PME dans leur financement a débuté bien des années avant le lancement du projet et s'est simplement réenflammé lorsque d'aucuns ont agité le spectre de Bâle II. Un débat qui devrait toutefois s'apaiser dans la mesure où Bâle II privilégie, en vertu de la procédure IRB, dans la catégorie des crédits aux entreprises les crédits consentis aux PME et, en vertu de la procédure IRB comme de la procédure standard, dans les affaires de détail les petits crédits. Sans compter qu'il exonère en règle générale les risques de crédit au détriment de la nouvelle catégorie des risques opérationnels.

Reste que la discussion, pour le moins engagée, autour de Bâle II et des PME n'en est pas moins utile. Non seulement parce qu'elle a contraint les banques et les autorités de surveillance à expliquer dans le détail la finalité et les critères des systèmes de notation interne et à montrer aux PME la voie à suivre pour améliorer leurs ratings, mais aussi parce qu'elle a fait comprendre à ses détracteurs toute l'importance d'une politique de crédit et d'un système de tarification adaptés aux risques encourus, et ce tant pour protéger les créanciers que pour assurer la pérennité de notre modèle économique.