



Conférence de presse du 27 avril 2006

Daniel Zuberbühler, avocat
Directeur de la Commission fédérale des banques

Bâle II en Suisse : un atterrissage de précision

Le rapport annuel de la CFB fournit depuis 1998 des explications concernant la révision de l'accord sur les fonds propres du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Bâle II). L'accent s'est déplacé peu à peu : il s'est déplacé du niveau international, dédié à l'élaboration d'une norme minimale, à celui d'une mise en œuvre à l'échelon national. Aussi le rapport annuel 2005 de la CFB se penche-t-il principalement sur la mise en application de Bâle II en Suisse, sans perdre de vue pour autant la poursuite des travaux au sein du Comité de Bâle.¹ Même si ce projet de réglementation présente une envergure inédite sur le plan international comme sur le plan national et même s'il mobilise d'imposantes ressources pour les banques et les autorités de surveillance, il devrait être mené à bien en 2006, du moins en ce qui concerne les textes réglementaires et le calibrage. Les points focaux ne sont pas les mêmes pourtant (Slide 1). En Suisse, la majorité des établissements de petite et moyenne importance se concentrent sur les approches standard simples de Bâle II tandis que sur le plan international, on s'emploie encore surtout à finaliser les approches internes complexes et spécifiques aux établissements (IRB et AMA). Ces dernières seront justement appliquées, dès le début de 2008, par les deux grandes banques suisses d'envergure internationale. Les dispositions suisses concernant ces approches sophistiquées, renvoient largement au dispositif réglementaire du Comité de Bâle. Notre action en la matière se concentre par conséquent, d'une part, sur la collaboration au sein du Comité de Bâle et de ses nombreux groupes de travail techniques et, de l'autre, sur un processus d'homologation des dispositifs élaborés par les banques intéressées, processus intensif et poursuivi depuis plusieurs années.

Mon exposé a pour but de vous informer de l'état d'avancement de la transposition de Bâle II en Suisse. Cependant, je ne suis pas encore en droit de vous fournir des indications à propos des résultats de la cinquième étude d'impact quantitative relative à Bâle II (QIS5). Celle-ci a été effectuée par le Comité de Bâle au quatrième trimestre 2005, en même temps que l'enquête nationale menée en Suisse (QIS-CH). Les données récoltées auprès de nombreuses banques appartenant tant à des pays membres du Comité

¹ Rapport de gestion CFB 2005 : mise en œuvre au plan national p. 11 ss ; Comité de Bâle p. 97 ss



de Bâle qu'à des pays en dehors du G10, font actuellement l'objet d'une analyse approfondie. Le Comité de Bâle les évaluera fin mai en vue d'un éventuel recalibrage. Il a été convenu que les autorités de surveillance nationales s'abstiendront de divulguer des résultats, même exclusivement nationaux, avant la publication du résultat d'ensemble de l'étude QIS5 par le Comité de Bâle, mais qu'elles pourront cependant les annoncer de manière informelle aux établissements concernés. Cette décision a été prise dans le but de permettre que le processus de formation des opinions se fasse de manière structurée, bien qu'il eût été utile dans un contexte de politique intérieure de pouvoir révéler sans délai les tendances pour les deux grandes banques, qui ont pris part à la cinquième étude d'impact QIS5 du côté suisse.

Résultat de la procédure d'audition en Suisse

La Commission des banques a procédé à une audition ainsi qu' à une consultation des offices au quatrième trimestre 2005. Celle-ci ont porté à la fois sur une version préliminaire de l'ordonnance et des circulaires et sur un rapport explicatif détaillé relatif à la mise en application de Bâle II. Le projet de réglementation a remporté une adhésion de principe de tous et en particulier des milieux qui craignaient initialement que Bâle II ne menace le financement des PME. Les critiques des associations bancaires concernées au premier chef se sont concentrées principalement sur certains aspects techniques. Ces critiques ont débouché sur des propositions visant tant à simplifier la pratique qu' à faciliter une mise en œuvre à moindre coût, et ce sans pour autant que les objectifs agréés aient dû être sensiblement revus à la baisse. Ces points ont été repris, pour être traités et résolus consensuellement dans le cadre du dialogue constructif mené au sein du groupe de travail national chargé de la préparation des projets mis en consultation.

Les associations bancaires ont assorti pourtant leur approbation du principe de mise en application de Bâle II en Suisse d'une réserve. Elles ont demandé de manière tout à fait compréhensible que le calibrage des exigences de fonds propres sur la base de l'enquête sur l'impact quantitatif soit effectué de façon correcte, transparente et avec la participation de plein droit des associations concernées au sein du groupe de travail national et ce conformément aux objectifs formulés. L'enquête quantitative suisse ayant été menée parallèlement à l'audition des textes réglementaires, il n'a pas été possible de fixer définitivement les positions relatives à la pondération des risques et au choix des multiplicateurs pour les banques. Mais au final ce qui nous importe, c'est de connaître la quantité de fonds propres requise tant pour l'ensemble du système bancaire que chaque établissement en particulier suivant le nouveau dispositif réglementaire ; c'est de savoir ce qu'il en ressort après comparaison avec la situation de droit prévalente ou vis à vis de la concurrence étrangère ; c'est de savoir aussi quels sont les gagnants et les perdants de ce processus, de comprendre si la structure des incitations qu'elle suscite fait sens et enfin de se demander quels sont les changements qui nous attendent à l'avenir.



Résultats de l'enquête nationale sur les effets quantitatifs de Bâle II en Suisse (QIS-CH)

Le 11 avril 2006, nous avons publié² et commenté les données récoltées auprès de 77 établissements. Je me contenterai donc de récapituler les principaux enseignements tirés :

- Le but de l'enquête nationale était de vérifier grâce à des calculs menés sur un échantillon représentatif d'établissements, si les taux de pondération du risque proposés et les règles définies pour la mise en application de Bâle II en Suisse permettaient de satisfaire l'objectif de maintien au niveau actuel des exigences de fonds propres pour l'ensemble du système bancaire (sans les grandes banques). L'enquête s'en est tenue aux approches standard simples pour les risques de crédit et les risques opérationnels. Elle a comparé les exigences de fonds propres découlant de ces approches avec celles déterminées en conformité avec la version suisse de Bâle I.
- L'approche standard suisse enrichie, reprise telle quelle de Bâle II (Bâle II AS-CH), et destinée à la prise en compte des risques de crédit, de la couverture initiale des risques opérationnels, a servi de point de départ tant pour la comparaison que pour déterminer la première valeur de référence. D'après son résultat : nous avons réalisé un atterrissage de précision par rapport à l'objectif visé comme le montre le graphique (Slide 2) qui illustre les modifications en termes d'exigences de fonds propres entre le système de calcul de Bâle I et celui de Bâle II AS-CH. En effet, les exigences de fonds propres globales, calculées par rapport à un univers constitué de 77 établissements regroupés en une banque représentative de la moyenne (suivant une moyenne pondérée), diminuent de 2,34% seulement. Ce chiffre s'accroîtrait quelque peu, mais pas de façon significative si les établissements exploitaient pleinement toutes les possibilités de réduction proposées dans le dispositif réglementaire. Au vu de ces résultats, nous pouvons éviter un exercice de recalibrage qui aurait pu se révéler délicat sur le plan politique s'il avait entraîné le relèvement de certains taux de pondération des risques (par exemple pour les hypothèques résidentielles).
- Par ailleurs, *l'effet de redistribution* découlant du nouveau dispositif réglementaire de Bâle II est très équilibré. Près de la moitié des établissements doit détenir moins de fonds propres tandis que les exigences en la matière augmentent pour l'autre moitié. Cependant, la distribution de ces effets est différenciée par type d'instituts. Ainsi que nous l'avions prévu les banques cantonales, régionales et Raiffeisen, actives dans le domaine du crédit classique et octroyant surtout des hypothèques résidentielles et des crédits de détail (y compris des petits crédits aux entreprises), sont plutôt épargnées. A l'inverse, la nouvelle couverture des risques opérationnels entraîne une hausse relativement importante des exigences de fonds propres pour les établissements dont l'activité principale est la gestion de fortune, le conseil en placement ou les affaires commerciales. Mais il s'agit pour l'essentiel de banques qui possèdent aujourd'hui des fonds propres très largement excédentaires car elles

² Rapport de gestion CFB 2005 : mise en œuvre au plan national p. 11 ss ; Comité de Bâle p. 97 ss



ont été relativement peu exposées aux risques de crédit et de marché et donc été peu concernées par les dispositions axées sur ces catégories de risque. L'allègement des exigences liées aux risques de crédit ne leur permet donc pas de compenser l'augmentation de la couverture des risques opérationnels. Ceci se traduit par une diminution de leur imposant surplus de fonds propres. Cependant, le nouveau régime n'entraîne en aucun cas une insuffisance des fonds propres (Slide 3).

- Le second objectif de l'enquête QIS-CH était également de préciser le niveau des multiplicateurs de façon à mettre au même niveau l'approche standard suisse (AS-CH) et l'*approche standard internationale pour les risques de crédit* (AS-BRI) car cette dernière est désormais et suite à la procédure d'audition, proposée à tous les établissements sans conditions restrictives et à titre de solution de remplacement. Cette approche – également connue sous le nom d'approche Bâle II pur – est une transposition aussi fidèle et conforme que possible de l'approche standard de Bâle II ainsi que de la directive européenne ; elle est sans ajouts, ni retraits, ni simplifications spécifiquement helvétiques. Il ressort de l'étude d'impact comparant les deux approches, que l'approche standard suisse se traduit, en moyenne, par des exigences de fonds propres supérieures, mais toutefois moins importantes que ce que les multiplicateurs proposés dans les textes soumis à l'audition ne l'auraient laissé supposer. Les multiplicateurs ont été de ce fait réduits en conséquence, et ils sont acceptés par les banques (Slide 4).

Pas d'analyse de coûts de mise en œuvre, mais sans effet de précédent

La Commission des banques avait annoncé, dans les explications relatives aux textes soumis à l'audition et dans le rapport annuel 2005, qu'elle réaliserait au premier trimestre 2006 une analyse des coûts de la mise en application de Bâle II en collaboration avec l'Association suisse des banquiers. Si l'enquête QIS-CH analysait les répercussions de Bâle II sur les exigences de fonds propres, l'objectif ici était d'estimer les charges liées à la préparation, à l'introduction et à l'application au quotidien de Bâle II dans les banques. Les instances dirigeantes de l'Association suisse des banquiers et de la Commission des banques ont convenu pourtant début d'avril 2006 de renoncer à la réalisation d'une analyse des coûts engendrés par l'application de Bâle II bien qu'une enquête dans ce sens ait été préparée et discutée au sein du groupe de travail national. La raison de ce renoncement tient dans ce que la conception d'une procédure d'estimation des coûts de mise en œuvre pertinente est exigeante et de gestion lourde pour tous les participants. Le moment a été jugé inopportun, premièrement parce que les banques sont déjà très prises par la préparation du passage à Bâle II et, deuxièmement, parce que les travaux d'élaboration du dispositif réglementaire sont déjà si avancés qu'il ne semble guère possible d'y apporter encore des changements importants, d'autant que le calendrier est serré. Enfin aucune analyse des coûts fiable ne peut être réalisée tant que les règles applicables ne sont pas encore définies avec suffisamment de précision. Une estimation des coûts de mise en œuvre risque donc d'arriver soit trop tôt, soit trop tard.

Les deux parties s'accordent néanmoins pour dire que leur choix de renoncer à réaliser une analyse de coûts à cette étape ne constitue nullement un précédent. Il ne signifie



pas que l'on renoncera à toute analyse du rapport coûts/bénéfice lors de projets de réglementation ultérieurs. Les lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers³ publiées en septembre 2005 par le Département fédéral des finances, à la conception desquelles la Commission des banques a largement participé, et auxquelles nous adhérons pleinement, prévoient expressément dans leur principe 2, que les autorités chargées de la réglementation évaluent, dans la mesure du possible, les effets et les coûts d'une réglementation pour les parties concernées en comparant ceux-ci aux effets attendus. Nous procéderons donc conjointement avec l'Association des banquiers au développement d'une méthodologie adaptée à ce genre d'analyse et au choix d'un projet de réglementation approprié. Bâle II constituait sans doute un trop grand défi pour un premier essai. Néanmoins il reste à souligner que le principe fondamental d'une prise en compte du rapport coût/bénéfice et, surtout, de l'adoption de solutions particulières adaptées aux besoins n'en a pas moins été parfaitement respectée à toutes les phases du processus réglementaire⁴ de transposition de Bâle II en Suisse.

Conclusion

Nous avons entamé la dernière ligne droite dans le processus de transposition de Bâle II en Suisse. Un accord a pu être trouvé avec les associations bancaires sur tous les points importants. Les derniers points de détail sont réglés au sein du groupe de travail national, chargé d'organiser une audition additionnelle relative à une circulaire de la Commission des banques qui traitera de la répartition des risques ainsi que des exigences de fonds propres relatives aux garanties et aux dérivés de crédit.⁵ La Commission des banques adoptera fin juin 2006 une proposition concernant les dispositions de l'ordonnance, qu'elle adressera au Département fédéral des finances, à l'intention du Conseil fédéral, et elle mettra la dernière touche aux cinq circulaires qu'elle prépare. Si le Conseil fédéral adopte le droit d'application en automne, Bâle II pourra entrer en vigueur en Suisse le 1^{er} janvier 2007 pour ce qui est des approches les plus simples ; un délai généreux courant jusqu'au début 2008 étant accordé, conformément au droit européen, pour la mise en oeuvre de ces approches. Les approches les plus sophistiquées de Bâle II (Advanced Internal Ratings Based Approach pour les risques de crédit et Advanced Measurement Approaches pour les risques opérationnels) seront disponibles et praticables dès le 1^{er} janvier 2008, conformément aux exigences du Comité de Bâle et de l'UE.

Nous sommes d'ores et déjà certains de ce que Bâle II, ce projet de réglementation hautement complexe, sera mené à bien cette année bien qu'il ne faille jamais vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué. Le groupe de travail national, présidé par Daniel Sigrist responsable du groupe Gestion des risques de la Commission des banques, mérite d'ores et déjà les plus vibrants éloges. En effet, ce groupe a toujours débattu dans un esprit ouvert et des plus constructif malgré l'immense charge de travail auquel il a du faire face. Son maintien après l'entrée en vigueur de Bâle II, dans le but de résoudre en

³ <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/grundlagenpapiere/00818/index.html?lang=fr>

⁴ cf. Daniel Zuberbühler, Bâle II – cuisine suisse : des menus pour tous les goûts, conférence de presse CFB, 19 avril 2005, http://www.ebk.admin.ch/f/publik/refer/pdf/050419_Referat_Z_f.pdf

⁵ http://www.ebk.admin.ch/f/regulier/konsultationen/060306_01_f.pdf



Eidgenössische Bankenkommission
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

commun les question d'interprétation qui se poseront inévitablement, témoigne assez de l'étroite coopération régnant, sur la place financière suisse, entre autorités de régulation et établissements réglementés.