



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

Kurt Hauri
Président de la Commission fédérale des banques

Surveillance intégrée des marchés financiers: un atout considérable Indépendance de la surveillance: une donnée incontournable

I.

Une véritable intégration de la surveillance conférerait à la Suisse, en tant que place financière et en tant que pays, des atouts considérables.

La Commission fédérale des banques (CFB) salue le projet de loi sur la surveillance des marchés financiers. L'idée de réunir la surveillance des banques, des bourses et des fonds de placement à la surveillance des assurances au sein d'une seule et même autorité est à la fois pertinente et réellement avantageuse. Les secteurs de la banque et des assurances ont de nombreux points communs, notamment dans le domaine des placements. Les compétences spécialisées du personnel peuvent être mises à contribution de façon plus complète et plus intense.

L'évolution qu'a connue le concept d'origine est considérable. Il y a quelques années, il était encore question, en tenant compte des perspectives d'avenir, de donner au secteur prometteur de la bancassurance un cadre légal en matière de surveillance. L'entreprise de la bancassurance a toutefois fait long feu. Aujourd'hui, la loi sur la surveillance des marchés financiers repose sur un motif différent: il y a lieu de tirer les conclusions législatives adéquates des expériences récentes liées au marché des assurances et à la surveillance de celui-ci. Méthodologies et cultures de surveillance doivent être réunies.

Au contraire des nouvelles réglementations étrangères et de manière très heureuse, le projet de loi ne se contente pas de placer les différents domaines de surveillance sous un même toit, alourdissant ainsi la bureaucratie. Il envisage bien plus, au-delà de l'aspect purement organisationnel, d'unifier les instruments de surveillance et la révision. On garantit de la sorte une véritable intégration, en dépassant le simple effet déclaratoire. Un juste équilibre entre uniformisation nécessaire, harmonisation souhaitable et, autonomie des règles matérielles de surveillance pour chaque secteur est à même de fonder un système solide et efficace.



II.

Pour être efficace, l'autorité de surveillance devra jouir d'une large indépendance.

Il est entendu que la nouvelle autorité devra être placée elle aussi sous la haute surveillance du Parlement. Il faudra toutefois la préserver des enjeux de politique économique et sociale. Les taux d'intérêt minimum et les taux de conversion ne doivent pas relever de sa compétence.

Son indépendance devra être garantie par la liberté la plus large possible en matière d'organisation. La loi devra se satisfaire d'une structure limitée à l'essentiel.

Un autre élément-clé de son indépendance repose dans une règle d'incompatibilité imposée au Conseil fédéral dans le choix du Conseil d'administration. Tout représentant d'intérêts non indépendant, quel que soit par ailleurs son degré de compétence, ne pourrait que nuire à la réputation d'absolue intégrité qui doit être celle de l'autorité de surveillance.

Enfin, le dernier gage de son indépendance résidera dans son pouvoir d'édicter des règles relatives au personnel. La loi (l'ancienne comme la nouvelle) sur la Banque nationale est exemplaire à cet égard. Il y a deux ans, le groupe d'experts international dirigé par le Fonds monétaire international a formulé la même recommandation au terme de son évaluation du secteur financier suisse (Financial Sector Assessment Program). Il est en effet difficilement explicable que la CFB ait le pouvoir de retirer l'autorisation aux établissements qui lui sont assujettis, alors qu'elle dépend de l'approbation de plusieurs instances pour ce qui est de la promotion de ses cadres.

La forme juridique prévue pour la future «Surveillance fédérale des marchés financiers» (FINMA) – établissement de droit public doté de la personnalité juridique – est de bon augure. Il conviendra toutefois d'en concevoir tous les détails de manière conséquente.

L'indépendance administrative, en particulier également financière, de la surveillance, indispensable à l'autonomie matérielle de celle-ci, fait aujourd'hui cruellement défaut. La Commission des banques en fait régulièrement l'expérience. Il faudrait aboutir à une adéquation entre mission et moyens, indépendamment de la question de l'intégration de la surveillance des banques et des assurances. De cette façon uniquement, il est possible d'assumer pleinement les responsabilités correspondantes.

III.

La future loi devra servir les intérêts des individus et ceux des entités assujetties.

Le projet de loi donne pour mission à la future surveillance des marchés financiers de préserver «la réputation de la Suisse en tant que place financière et la stabilité du système financier suisse». C'est bien, mais ce n'est pas suffisant. Tout client d'une entreprise assujettie est en droit d'attendre un plus de la part de l'autorité de surveillance.



L'intégrité et la fiabilité des établissements financiers suisses doivent également constituer des objectifs directs de la surveillance, cela dans l'intérêt des épargnants et des investisseurs.

IV.

Une autorité surchargée risquerait de s'effondrer sous son propre poids.

Dans l'ensemble, la Commission des banques jouit d'une réputation favorable largement méritée qui risque toutefois de se retourner contre elle et contre la future autorité de surveillance. Est en effet très répandue l'opinion selon laquelle certains problèmes matériels, supposés ou avérés, en matière de surveillance se régleraient plus facilement s'ils étaient confiés à la nouvelle autorité. On songe ainsi à lui transférer la surveillance des gérants de fortune indépendants (quelques milliers), celle des intermédiaires financiers au sens de la loi sur le blanchiment d'argent (environ 2000), celle des organes de révision des entreprises cotées en Bourse, celle des caisses de pension autonomes et celle des fondations collectives de prévoyance professionnelle (plus de 10 000), voire celle des maisons de jeu.

Or, les tâches prévues par le projet de loi sont déjà suffisamment exigeantes et complexes. La future autorité se verrait exposée à un grave risque de surcharge, voire de paralysie, dans l'hypothèse où un trop grand nombre d'assujettis devait être soumis à sa surveillance. La tradition helvétique veut en outre que toute idée d'une puissante superautorité soit accueillie avec le plus grand scepticisme. Cette tradition doit être aussi respectée ici.

V.

Il faut conserver l'équilibre éprouvé au sein de la CFB entre haute surveillance et direction.

L'équilibre, résultant de la loi sur les banques, entre d'une part la commission au sens strict, disposant du pouvoir de rendre des décisions et de statuer d'une manière générale, et d'autre part le secrétariat, soumettant des propositions et exécutant les décisions, est adéquat et reconnu. Le processus de décision est équitablement réparti entre les deux organes.

Le projet de loi, pour sa part, ne confie au conseil d'administration que la définition de la stratégie, la délibération sur des questions de principe, la réglementation et la surveillance de la direction, cette dernière étant seule habilitée à rendre des décisions. L'équilibre actuel serait ainsi perturbé, entraînant le risque de voir des décisions unilatérales ou trop hâtives être prises, sans que ne soit pris en compte l'avis éclairé de la commission, laquelle dispose du recul nécessaire pour statuer.



VI.

Une information équilibrée est un vecteur général d'utilité et de confiance.

L'activité d'information par l'autorité de surveillance est extrêmement délicate. Elle doit à la fois – tâche quasiment impossible – satisfaire aux exigences en matière de transparence, garantir les droits de la personnalité et préserver le secret de fonction. Des principes correspondants font actuellement défaut dans la loi.

Le projet de loi sur la surveillance des marchés financiers contient des règles en matière d'information. Celles-ci sont toutefois formulées de manière très générale et plutôt dans un esprit contraire à l'idée d'information. Elles méconnaissent le fait que l'information peut clairement être un facteur propre à favoriser la protection des participants au marché, à corriger les renseignements trompeurs émanant d'autres sources et à laver certains assujettis de reproches infondés.

*

Je brosse le tableau de l'ensemble. Le projet de loi se trouve en pleine lumière. Il crée de nouvelles valeurs pour la place financière suisse et pour ses acteurs. Reste, à ce stade, à éloigner les éléments qui en assombrissent l'arrière-plan, soit le risque de surcharge qui menace la nouvelle autorité. Les profils du conseil d'administration et de la direction doivent être précisés, en harmonie l'un avec l'autre. Enfin, les règles en matière d'information ne doivent pas troubler l'image de l'ensemble.

En tout état de cause, la future «Surveillance fédérale des marchés financiers» a besoin, de même que la Commission des banques, d'un cadre solide qui lui garantisse non seulement une indépendance matérielle, mais également une large indépendance administrative.