



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

Jean-Baptiste Zufferey, professeur, docteur en droit
Vice-président de la Commission fédérale des banques

La «surréglementation» bancaire et financière

La question de la «surréglementation» n'est pas nouvelle. Elle ressurgit régulièrement au gré de la conjoncture. Lorsque l'économie tourne rond, le marché ne s'en soucie guère, mais il suffit que des scandales du type Enron, Worldcom ou plus récemment Adecco éclatent pour qu'on en appelle à l'intervention de l'Etat. Consciente du phénomène, la Commission fédérale des banques s'interroge sur la nature, la fréquence et l'opportunité de la réglementation, indépendamment de la conjoncture.

Ces derniers mois, la surréglementation bancaire et financière est devenue un thème très à la mode, soutenu principalement par les organisations professionnelles et certains acteurs individuels, puis relayé par les médias. Ce souci n'est d'ailleurs pas propre au secteur bancaire et financier, mais semble être aujourd'hui l'une des préoccupations premières des entreprises en général¹.

1. La question

La question de la surréglementation n'est certainement pas nouvelle. Elle revient à intervalles réguliers, au gré de la conjoncture et des événements économiques. Pendant la crise boursière entre 2000 et 2002, accompagnée des scandales financiers comme ceux d'Enron, Worldcom, ABB ou Parmalat, personne ne parlait de surréglementation; le discours était au contraire celui d'une intervention étatique plus appuyée, afin de faire cesser les pratiques abusives et de protéger l'intérêt de la communauté des investisseurs. Maintenant que ces turbulences semblent s'éloigner, le moment est sans doute propice à l'industrie bancaire et financière pour suggérer un assouplissement des conditions-cadre qui président à son développement; il apparaît également qu'elle a connu des années difficiles, qu'elle doit donc améliorer sa rentabilité, que le moyen le plus immédiat de le faire est de réduire les coûts, qu'elle l'a fait pour ses coûts de personnel et que parmi tous les coûts qu'elle supporte, il y a aussi les coûts associés à la réglementation qu'elle doit respecter.

¹ cf. les discussions au Forum de Davos au début de l'année



Par surréglementation, on entend sans doute la situation qui prévaut dans une branche d'activité lorsque son développement est contrecarré par des normes trop lourdes et trop nombreuses, injustifiées parce que non nécessaires, et par un appareil de surveillance et de sanctions correspondant.

D'emblée, il faut ici rappeler que le débat doit être nuancé et ne peut se contenter de slogans :

1. Il n'est pas juste d'affirmer que le secteur bancaire et financier est plus réglementé que tous les autres. Certes, il est fortement réglementé, mais diverses études quantitatives ont montré qu'il l'est toujours moins que des domaines tels que les denrées alimentaires, la santé publique, les assurances sociales, l'aménagement du territoire et la construction ou encore la protection de l'environnement. En outre, le secteur bancaire et financier bénéficie d'une réglementation produite par un seul législateur (la Confédération) et donc relativement bien coordonnée.
2. Il est faux d'affirmer sans ambages que la Suisse a la réglementation bancaire et financière la plus lourde, par comparaison avec les pays avec lesquels son marché est en concurrence. En effet, (1) les pays de l'Union européenne sont assujettis à des normes toutes aussi exigeantes et qui sont sans cesse nouvelles, en raison du processus permanent d'harmonisation par la Commission de Bruxelles. (2) Si on compare la situation en Suisse avec celle qui prévaut aux Etats-Unis (le plus grand marché et le pays souvent cité comme le modèle du libéralisme), il est assez évident que la réglementation et la surveillance sont moins lourdes en Suisse : nous n'avons pratiquement pas de prescriptions légales pour tout le marché des émissions; nos banques peuvent offrir tous les services financiers qu'elles veulent (système de la banque universelle); au sein des établissements surveillés, les employés eux-mêmes ne sont à quelques exceptions près pas soumis à examen et autorisation; de nombreux métiers ne sont pas réglementés (ainsi la gérance non bancaire, le conseil en placement ou la distribution d'informations financières). (3) Sous l'angle de la surveillance, la Commission fédérale des banques (CFB) est une autorité de taille encore très réduite par rapport à celle des autres pays, si on tient compte du nombre et du volume d'activité des banques en Suisse et à partir de la Suisse. (4) C'est dans le domaine de la prévention du blanchiment d'argent que la Suisse a le plus développé sa réglementation ces dernières années; il est incontestable que les coûts qui en résultent pour les établissements assujettis sont importants. Cependant, les dernières études menées auprès d'eux montrent que c'est aussi dans ce domaine que la réglementation est ressentie comme la plus nécessaire et la plus utile; en outre, la place financière suisse ne peut préserver son secret bancaire que si elle figure simultanément parmi les pays modèles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.
3. Personne ne conteste aujourd'hui la nécessité d'une réglementation et d'une surveillance adéquate. Même pour les professionnels assujettis, il n'est pas question



de se lancer dans une déréglementation tout azimut (race to the bottom). Le secteur bancaire et financier a connu une évolution phénoménale (croissance, globalisation, sophistication) qui a forcément généré un développement de la réglementation.

2. Les délimitations

Il serait faux d'attribuer au législateur et aux autorités fédérales l'exclusivité de la réglementation bancaire et financière. Plusieurs autres facteurs concourent à créer chez les professionnels le sentiment qu'ils sont surréglementés :

1. Il y a d'abord les professionnels eux-mêmes : chaque établissement est doté de nombreux règlements internes; ils sont destinés à organiser les procédés de production, à assurer leur contrôle (risk management) et permettent aux organes d'assumer leur responsabilité.
2. Il y a ensuite les associations professionnelles qui adoptent de multiples normes d'autorégulation, en particulier l'Association suisse des banquiers, la Chambre fiduciaire et la Swiss Funds Association. Le secteur bancaire et financier fait ainsi état d'un même processus de normalisation et de standardisation que les autres branches industrielles. Parfois également, ces associations interviennent auprès du législateur pour obtenir des dérogations et assouplissements, qui rendent finalement les nouvelles lois plus compliquées et plus difficiles d'application.
3. Il faut ensuite constater que les services financiers sont aujourd'hui des activités à risque, compte tenu du degré d'exigence des clients; à l'instar de ce qui vaut dans beaucoup d'autres professions de services, les banques et les autres intermédiaires sont l'objet de revendications et d'actions en responsabilité contractuelle. Afin de s'en prémunir, ils doivent développer des systèmes de compliance et de documentation qui compliquent leur fonctionnement. La CFB n'est pas partie à cette évolution.
4. Il en va de même pour toutes les normes des autres domaines comme le droit fiscal, le droit de la concurrence, la protection des données, le droit des sociétés ou encore la protection des consommateurs (petit crédit).

3. Les mesures

La CFB est néanmoins consciente du poids de la réglementation pour les établissements qu'elle surveille. C'est pourquoi avant d'adopter une nouvelle réglementation, elle se demande toujours si l'objectif que le législateur lui a assigné – protection des investisseurs et protection de la place financière – commande effectivement qu'elle intervienne; le principe de proportionnalité l'amène souvent à se contenter d'une décision administrative pour les établissements concernés ou de renoncer à agir sur la



base de la clause de minimis; enfin, la CFB travaille toujours en concertation avec les organisations professionnelles.

Les analyses de type «costs-benefits» sont de plus en plus souvent recommandées par les spécialistes; la CFB entend utiliser ces méthodes à l'avenir afin de mesurer l'impact des projets de nouvelles normes. Il ne faut cependant pas se leurrer : elles sont très coûteuses et donne des résultats très partiels, en particulier pour ce qui est des bénéfices d'une réglementation pour chaque entreprise ou pour la place financière en général.

Ces analyses économiques confirment un aspect que la CFB n'ignore pas : en général, les réglementations (surtout lorsqu'elles sont nouvelles) sont plus coûteuses à appliquer dans les petits établissements que dans les grands. Dans toute la mesure de ce que lui permet la loi, la CFB applique le principe de la différenciation. Quelques exemples : il est à la base même de Bâle II, puisque la plupart des établissements pourront se contenter de méthodes simplifiées pour fixer le niveau de leurs fonds propres; les petits négociants obtiennent des dérogations sur de nombreux points; il en va de même des fonds de placement réservés aux institutionnels; la nouvelle OBA-CFB prévoit que les banques fixent elles-mêmes dans leurs directives internes les critères qu'elles retiennent pour définir les opérations et les clients à risque en matière de prévention contre le blanchiment. Il faut cependant savoir que plus de liberté pour les professionnels signifie pour eux aussi plus de responsabilité et sans doute plus de coûts.

Toutes les formes d'autorégulation demeurent une solution très pragmatique et adaptée à la culture juridique suisse. La CFB continuera à y faire appel chaque fois que cela sera possible. De leur côté, les associations professionnelles doivent donner des garanties de sérieux, de crédibilité et de représentativité, tant dans la formulation de leurs standards que dans le contrôle de leur respect par leurs membres.

Enfin, la CFB lance ici un appel à tous les acteurs du secteur bancaire et financier pour qu'ils promeuvent la qualité de leurs services et le professionnalisme de leur comportement. S'il y a réglementation, c'est aussi en réaction aux pratiques inadmissibles de certains d'entre eux; que l'on songe aux règles sur les opérations d'initiés, les manipulations de cours et les autres abus de marché. Dans la même dynamique s'inscrit le projet de faire figurer dans le Code des obligations celle pour toutes les sociétés cotées d'annoncer au public les rémunérations de leurs administrateurs et directeurs ou encore l'éventuelle surveillance fédérale des caisses de pension.