

# «LES BANQUIERS SUISSES NE SONT PAS LES SEULS À SE PLAINDRE»

*Vice-président de la Commission fédérale des banques, très visible sur les dossiers juridiques, Jean-Baptiste Zufferey relativise le sentiment de surréglementation croissante.*

**L**e vice-président de la Commission fédérale des banques reconnaît que les relations tendues entre banques et autorité de surveillance se sont améliorées. Il attend beaucoup des discussions qui s'instaureront désormais avec les professionnels avant le lancement de tout nouveau projet de réglementation. Le vice-président de la FR n'a pas non plus le regard porté uniquement dans le droit financier. Directeur de l'Institut du droit de la construction, «un des produits-phare de l'Université de Fribourg», Jean-Baptiste Zufferey ne cache toutefois pas que la finance est devenue «son dada» depuis une quinzaine d'années.

Nommé en 2001 à la CFB, il en occupe la vice-présidence depuis décembre 2002, un poste qui ne confère pas davantage de pouvoir mais qui implique plus de travail de représentation. L'homme est bien conscient de cumuler deux désavantages aux yeux des banquiers: celui d'être professeur, qui plus est juriste. «Les banquiers préfèrent être surveillés par des gens qui sont proches de leurs préoccupations», constate-t-il. Avant de préciser que les professionnels ont encore insisté récemment afin de s'assurer que la CFB comptait davantage de gens qui ont l'expérience des marchés.

Cette demande ne désarçonne pas le professeur. Il la considère au contraire justifiée, estimant qu'il en va de la crédibilité de la CFB d'être représentative de tendances professionnelles et intellectuelles diverses. Cette largeur d'esprit, conjuguée à une habileté quasi diplomatique chez ce vice-président, n'est sans doute pas étrangère au fait que la vive tension qui a, ces derniers mois, caractérisé les relations entre banques et autorité de surveillance est récemment descendue d'un cran.

***Qu'avez-vous entrepris à la CFB pour que les banquiers, qui étaient très remontés contre vous, se disent aujourd'hui un peu plus rassérénés?***

Il est vrai que dans la mouvance du dernier World Economic Forum, il y a eu quantité d'interventions des banques pour se plaindre du niveau exagéré de réglementation en Suisse. A la CFB, nous nous sommes même demandé s'il n'y avait pas là une action concertée visant également le Parlement. Bien que, sur le fond, il est toujours de bonne guerre d'avoir une confrontation entre économie privée et surveillant étatique, nous avons jugé nécessaire d'organiser une rencontre plus prolongée et plus informelle que d'habitude avec les

banquiers. Elle s'est très bien déroulée. Nous en avons tous conclu qu'il était important de discuter avec l'ASB, déjà en amont des projets. D'habitude, ce genre de discussion a toujours lieu, mais elle intervient quand les projets sont lancés. Désormais, l'idée est donc d'échanger nos points de vue sur les tendances, les priorités et les risques avant tout lancement de projet.

***Ne s'agit-il pas d'un jeu de dupe pour la CFB?***

Non, nous y croyons et nous estimons qu'il est très important d'avoir l'opinion préalable des professionnels. Les banquiers ne sont pas des gens obtus, ils savent être nuancés. Ils ont, par exemple, soutenu la révision de l'art 38 de la loi sur les Bourses, pour assouplir les conditions de l'entraide administrative.

***Y compris sur le volet fiscal?***

Non, pas sur ce plan, car le principe de la double incrimination doit être respecté et la Suisse ne pénalise pas l'évasion fiscale. En revanche, les banquiers ont été d'accord de simplifier les procédures lorsque les documents que nous transmettons à une autorité de surveillance étrangère portent sur des questions de délits d'initié (80 à 90% des cas), de manipulations de cours et de manquements à l'obligation de déclarer des ventes ou des acquisitions. Dans ces situations, l'autorité administrative étrangère pourra transmettre les documents au juge pénal étranger, sans obtenir une autorisation supplémentaire de la CFB.

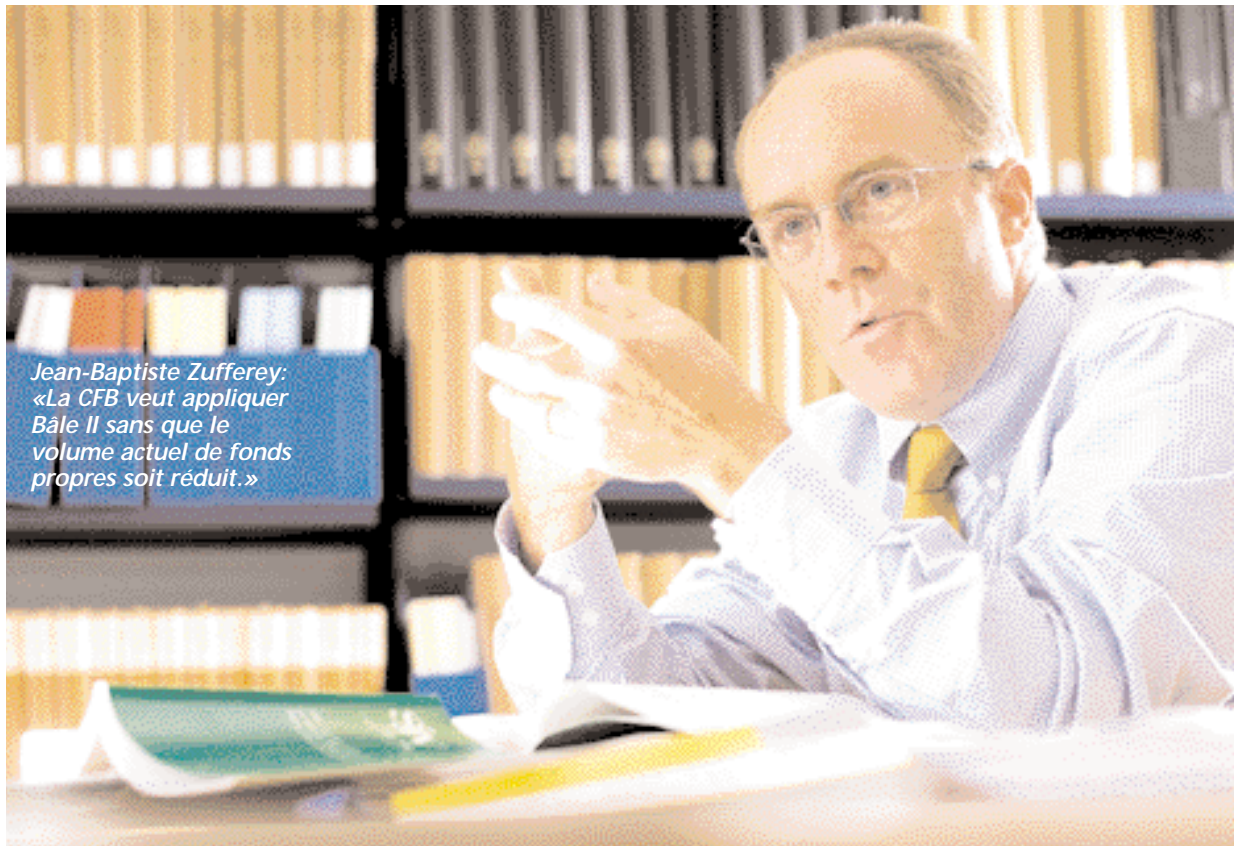
***Il s'agissait de répondre aux pressions américaines?***

Oui et elles étaient fortes. Les demandes d'entraide américaines sont nombreuses et la pratique était toujours restreinte, en raison de leurs procédures de lutte contre les fraudes qui sont publiques, avec des noms parfois diffusés jusque sur Internet.

***Puisque le volet fiscal est préservé, la concession des banquiers n'est donc pas si énorme?***

Il a déjà fallu beaucoup travailler pour obtenir ce changement. Cela montre l'extrême précaution dont font preuve les banquiers par rapport à la question du secret bancaire.

***Lorsque vous dites que le haut niveau de réglementation est le prix à payer pour sauvegarder le secret bancaire, parlez-vous du devoir de discrétion du***



Jean-Baptiste Zufferey:  
«La CFB veut appliquer  
Bâle II sans que le  
volume actuel de fonds  
propres soit réduit.»

### **banquier comme comprenant ou non l'exception fiscale?**

Pour moi, la question du secret bancaire n'est pas un problème de réglementation, mais un pur débat commercial. Ce devoir de discrétion a été très mal vendu à l'étranger, en particulier dans l'UE, où l'approche est très différente. Pour maintenir la crédibilité de notre place financière, il faut démontrer que notre système fonctionne même lorsqu'il y a un besoin accru d'informations, dans les cas de blanchiment, de terrorisme et de fraude fiscale. La Suisse y est parvenue moyennant une forte réglementation contre le blanchiment, sans doute l'une des plus fortes au monde. À la CFB, nous savons bien que secret bancaire et exception fiscale sont la même institution, mais nous ne nous préoccupons pas des questions fiscales. La loi nous impose de veiller à la protection des clients, des investisseurs et à la stabilité du marché. La compétitivité fiscale est prise en compte dans la mesure où elle ne contredit pas les buts de la loi.

### **Dans le futur, les banques auront-elles moins de raisons de se plaindre de leurs relations avec le secrétariat de la CFB?**

Il est vrai que le secrétariat est devenu une entité de 150 personnes qui a pris une dimension professionnelle justifiée, avec le risque toutefois d'être coupée du marché. Les banques nous le reprochent et il faut reconnaître qu'une grande administration finit toujours par être assujettie à une dynamique spontanée. Nous avons donc entamé des réformes visant à déléguer davantage d'affaires opérationnelles au secrétariat afin que nous, Commission, puissions consacrer notre énergie aux discussions de fond et aux options stratégiques, à l'instar d'un conseil d'administration.

### **Etes-vous aussi d'accord de faire des évaluations coût-bénéfice avant l'adoption de toute nouvelle**

### **réglementation?**

Nous avons en effet admis l'utilité de principe d'une telle évaluation. Mais nous demeurons très prudents car ces études coûtent cher et les résultats ne sont pas toujours satisfaisants.

### **Pour quelles raisons?**

Les coûts directs (personnel, nombre d'heures, équipements), sont faciles à mesurer. Les coûts d'opportunité sont déjà plus difficiles à appréhender, qui posent la question de savoir à quelles affaires les banques ont dû renoncer à cause des nouvelles règles. Quant à la question du bénéfice, elle est très complexe, notamment lorsqu'il s'agit de le mesurer en terme de réputation. Enfin, il est impossible d'estimer ce que ça coûte de ne pas faire une loi. Nous ne pouvons pas tester deux modèles en même temps, faire une loi et ne pas la faire, et comparer leurs effets.

### **Dès lors, estimez-vous crédible l'étude faite par l'Université de Zurich et qui a mesuré, en termes de francs par employé à plein temps, le surcoût occasionné par les récentes réglementations?**

Oui, c'est une étude assez crédible dans le sens où elle se base sur des sondages détaillés auprès des banques. À la CFB, nous en avons retenu deux choses essentielles: la première, c'est que c'est en matière de blanchiment que les coûts ont été les plus élevés et c'est aussi dans ce domaine que les banquiers disent avoir enregistré le plus d'effets positifs. Nous constatons donc une corrélation entre les coûts et les bénéfices, ce qui est une bonne chose. D'autre part, nous avons été interpellés par le fait que la mise en place des nouvelles lois coûte beaucoup plus cher aux petits établissements qu'aux grands.

### **Vous allez donc agir pour minimiser l'effet sur les petits établissements?**

Suite page 10



«La question des caisses de pension a occulté le projet de regroupement de la surveillance des banques et des assurances.»

Nous avons déjà tenu compte de ce problème dans la dernière ordonnance sur le blanchiment, en faisant une différenciation en fonction de la taille des banques. Mais nous avons accepté d'appliquer systématiquement cette approche à toutes les nouvelles règles que nous envisageons. Quitte, parfois, à aller jusqu'à renoncer à faire appliquer certaines règles à certains établissements.

***C'est un grand changement!***

Oui et il n'est pas sans risque, car le dommage potentiel en termes de réputation pour la place financière n'est pas proportionnel à la taille de l'établissement qui commet une faute!

***Allez-vous aussi changer quelque chose au rythme d'introduction des réglementations, souvent jugé indigeste?***

Sur le plan psychologique et humain, toutes ces nouvelles règles posent le problème de leur assimilation. Au niveau des directions, il n'y a pas trop de difficultés, mais il faut ensuite que chaque employé en comprenne la nécessité. Nous allons donc améliorer notre communication sur la justification des normes. D'autre part, nous sommes prêts désormais à examiner attentivement la question de savoir quand une nouvelle norme doit entrer en vigueur et à voir si elle ne peut pas attendre d'être intégrée plus tard dans un paquet plus large. Ainsi, avec la révision de la loi sur les Bourses et de son ordonnance, nous avons préféré attendre.

***Estimez-vous fondé le complexe du bon élève qui voudrait que la Suisse se presse d'introduire des normes de haut niveau?***

Sur ce point, nous avons attiré l'attention des banquiers sur le fait que leurs collègues à l'étranger se plaignent tout autant qu'eux et pour les mêmes raisons. De surcroît, il est admis aujourd'hui que ce sentiment de réglementation abondante ne provient pas des seules normes édictées par la CFB mais aussi d'une évolution d'ensemble qui touche notamment le droit civil et l'autoréglementation.

***Dans le cadre de Bâle II, la CFB semble vouloir faire du zèle, imposant les nouvelles règles à toutes les banques, tandis qu'aux Etats-Unis, 90% d'entre-elles y échapperaient?***

C'est absolument faux. Il existe en réalité deux méthodes de calculs des fonds propres. L'une, très sophistiquée, ne sera appliquée que par les grands établissements, peut-être quatre en Suisse. Tous les autres appliqueront la méthode standard. Il en ira de même aux Etats-Unis.

***En Suisse, pourtant, les exigences de couverture en fonds propres sont plus élevées et le resteront. Comment le justifiez-vous?***

Nous partons du point de vue que tout accord international se veut le reflet du plus petit dénominateur commun. Dès lors, la CFB souhaite introduire Bâle II de façon à ce que le volume actuel de fonds propres des banques ne soit pas réduit. Car il a permis aux banques de bien traverser les crises immobilières et boursières récentes.

***A combien se montera la différence du taux de couverture pour les banques suisses, par rapport à leurs concurrentes?***

Il est impossible de répondre à cette question, car chaque risque doit être évalué en fonction de chaque type d'opération. Je peux seulement dire qu'il n'y aura pas globalement de rabais par rapport à la situation actuelle, sauf dans le cas où le système de calcul sophistiqué le permet.

***Que va faire la CFB si le projet de surveillance des assurances est abandonné (voir encadré)?***

Nous voulons surtout sauver les sanctions. Même si nous savons d'ores et déjà que nous n'obtiendrons pas le droit d'imposer des amendes aux banques défaillantes.

***Pourquoi avez-vous réclamé des amendes?***

Pour une question de crédibilité, notamment vis-à-vis de l'étranger. Aujourd'hui, les enquêtes sont faites par le Département des finances; elles durent des années et aboutissent à des amendes ridicules qui ne sont pas crédibles. Nous avons demandé à disposer de ce pouvoir d'imposer des amendes afin d'obtenir un véritable effet dissuasif. Mais les banques s'y sont fermement opposées, estimant qu'il ne faut pas confondre les rôles de surveillant et de juge pénal.

***La CFB n'obtiendra donc pas davantage de pouvoir?***



## Super surveillance: projet suspendu

**A quoi ressemblera la CFB dans quelques années? Sera-t-elle, comme vous l'avez préconisé dans le rapport que vous avez dirigé en 2000, placée sous un grand chapeau qui regroupera aussi la surveillance des assurances?**

Ce projet de regroupement est occulté depuis plusieurs mois par la question des caisses de pension. Si leur surveillance ne devait plus être cantonale, mais fédérale, cela signifie que l'OFAP (Office fédéral des assurances privées) pourrait s'en occuper. Si cela devait être le cas, alors le projet d'une surveillance banque-assurance intégrée tombe à l'eau.

### **Pourquoi?**

Parce que s'il faut adjoindre à la surveillance des banques, des assurances et des fonds de placement celle de 13 000 caisses de pension, cela fera de cette nouvelle autorité un monstre à 1000 pattes.

### **Cette nouvelle autorité ne verra donc pas le jour?**

Mon sentiment personnel est que ce projet n'est pas une priorité du gouvernement aujourd'hui. A l'époque, nous étions dans une phase «allfinance» qui a été cassée par la crise boursière. Malgré cela, il reste des arguments pour aller de l'avant, en particulier la question de l'efficacité de la surveillance, car les problèmes de gestion des risques sont assez comparables dans ces deux secteurs.

Si, nous avons de bonnes chances d'obtenir une base légale pour publier les noms des banques défaillantes, dans le cadre du «naming & shaming». En principe, nous devrions aussi pouvoir prononcer des interdictions professionnelles individuelles et nous aurons la possibilité de confisquer les bénéfices tirés des activités illicites.

### **«Une activité quasi bénévole» Rajna Gibson, démissionnaire de la CFB à fin de cette année, va-t-elle être remplacée par un banquier?**

Nous perdons avec Rajan Gibson une grande connaissance de la finance et du calcul des risques et il faudrait la remplacer par une spécialiste du même domaine. N'oublions pas que la loi interdit à un banquier en activité de siéger à la CFB, de même qu'à un administrateur-délégué d'une banque ou encore à un directeur. Une femme au moins viendra car nous perdons d'ici la fin de l'année les deux seules femmes de notre commission, Rajna Gibson et Heidi Pfister-Ineichen.

### **Une question de quota?**

Il n'y a pas de quota formel, mais une directive fédérale demande que les commissions soient composées au moins d'un tiers de femmes. Je pense que cela est juste, d'autant que le monde de la finance est encore très masculin.

### **Il ne sera donc pas facile de trouver un professionnel du marché?**

Jamais un banquier en place ne renoncera à son poste pour siéger à la Commission. Il s'agit d'une activité quasi bénévole, en comparaison des rémunérations dans la finance.

### **C'est-à-dire?**

Les membres touchent environ 50 000 francs par an, le vice-président 70 000, pour une occupation entre 25 et 30%. Aux Etats-Unis, les membres des autorités de surveillance bénéficient de rémunérations proches de celles du marché. Par exemple, le président de la nouvelle autorité (PCAOB), mise en place dans le cadre de la loi Sarbanes-Oxley, touche plus de un million de dollars.

En Suisse, la CFB est un organe de milice, comme le Parlement. Je trouve cela très bien, car le risque serait grand, sinon, que la Commission devienne très technocratique, se préoccupant surtout de régler, sans être sensible aux avantages de l'approche libérale.

### **Comment se fait-il que Christoph Amman soit le seul membre de la CFB à avoir un mandat d'administrateur auprès d'une banque, en l'occurrence Sarasin?**

Tous nos mandats sont discutés au sein de la Commission et nous avons aussi parlé de ce cas précis. Nous estimons que ce qui n'irait pas, ce serait d'être administrateur d'une des grandes banques. Nous préférons l'éviter, même si la loi n'en parle pas. Nous pensons donc qu'une certaine activité sur le marché se justifie, afin de garder les contacts, mais il ne faut pas exagérer. Les banquiers insistent pour avoir davantage de professionnels au sein de la commission et Christoph Amman a notamment travaillé à la direction du CS Group. Les gens qui ont été proches du marché le sont encore. C'est le prix à payer pour avoir ce type de professionnel. Car si on interdit tout, alors la CFB devrait compenser ce manque de revenu.

### **Compte tenu du niveau de rémunération, qu'est ce qui vous motive, personnellement, à siéger dans cette commission?**

Outre les synergies entre mon activité à la CFB et mes autres occupations, j'ai surtout découvert un système à sept vraiment collégial. Nous discutons très ouvertement, dans un climat où personne ne défend un dossier parce qu'il l'aurait préparé lui-même. Nous n'avons rien à défendre, nous nous sentons très libres et j'estime que les compromis qui en ressortent sont très bons.

### **Vous devez bien avoir quelques déceptions?**

Oui et elle concerne la politique du personnel. Il est très difficile de trouver des gens capables et surtout de les garder. Le turnover est très élevé chez nous. Nous avons fait des propositions pour pouvoir mener une politique du personnel indépendante de celle du Département des finances, mais elles passent difficilement.

**Catherine Lovey**

Photos: C. Rappo