



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

Stratégie CFB 2004 - 2008

Version abrégée

Décision de la CFB du 28 octobre 2004



Sommaire

1. Mission.....	3
2. Evolution de l'environnement	4
3. Axes stratégiques 2004 - 2008	6
4. Gouvernance institutionnelle.....	9



1. Mission

1. L'activité de surveillance de la CFB a pour objet de protéger créanciers et investisseurs, d'assurer le fonctionnement des marchés financiers et de préserver la réputation de la place financière.
2. Dans toutes ses activités, la CFB prend en compte les développements sur le plan international et l'attrait de la place financière suisse.
3. La CFB est chargée par la loi de surveiller les banques, les négociants en valeurs mobilières, les fonds de placement, les bourses et (du moins en partie) les marchés des valeurs mobilières en Suisse.
4. La CFB assure sa fonction d'autorité fédérale de surveillance conformément aux dispositions légales régissant son activité, en toute autonomie et libre d'instructions.
5. La CFB assure une surveillance proche du marché et différenciée selon les risques. Elle s'appuie sur des instruments d'analyse qui sont perfectionnés en permanence.
6. La CFB assure la régulation dans la mesure du nécessaire. Elle procède aux différenciations qui s'imposent et ne néglige pas le besoin des établissements de taille plus modeste à disposer de solutions plus simples.
7. La CFB fait participer les tiers concernés à la réglementation et tient compte des charges liées à la mise en application de cette dernière. Elle assure par ailleurs une réglementation transparente et favorise l'auto-réglementation.
8. Dans le domaine de la législation suisse et sur le plan international, la CFB s'engage en faveur d'une réglementation financière raisonnable, coordonnée et en prise directe avec les marchés. Elle veille à une mise en application circonspecte.
9. La CFB sanctionne les violations des règles de surveillance avec détermination et équité en considération des objectifs de surveillance.
10. Dans l'ensemble de son domaine d'activité, la CFB définit des axes et des priorités. Elle vérifie par ailleurs la nécessité et l'adéquation d'une intervention, ainsi que son bien-fondé au vu des coûts qu'elle engendrera.
11. La CFB cultive l'ouverture à la discussion fondée sur la confiance et encourage à tous les niveaux la faculté d'accepter la critique et d'apprendre de ses erreurs.
12. En période de crise, la CFB réagit en temps utile avec circonspection et détermination. Elle mobilise immédiatement les ressources adéquates et adapte provisoirement sa structure à la situation.
13. La CFB pratique une communication régulière et prévisionnelle. Elle garde le silence quand des intérêts prédominants au maintien du secret sont à protéger et informe des raisons de son silence.



2. Evolution de l'environnement

Le contexte juridique, politique, économique et international de la CFB évolue avec rapidité. Mis à part le souci de la CFB d'assurer une surveillance intégrée des marchés, les développements suivants tiennent une place éminemment stratégique à ses yeux. Elle entend donc *réagir* à leur égard.

Elargissement du champ de surveillance

A l'échelon national et international, la sphère politique tend à élargir les tâches de l'autorité de surveillance eu égard au marché financier avec pour corollaire d'accroître la densité de la surveillance et de la réglementation. L'UE a déjà pris des mesures dans ce sens dans le cadre de la mise en œuvre de son plan d'action, accentuant ainsi les différences déjà existantes dans divers domaines de la réglementation. Cet aspect concerne autant la surveillance des établissements (les gestionnaires de fortune par exemple) que la surveillance des marchés (la surveillance des émetteurs ou les dispositions visant à réprimer les abus de marchés par exemple). Les autorités prudentielles sont de plus en plus chargées de nouvelles tâches liées à la protection des consommateurs. Certes, la Suisse fait preuve d'une plus grande réserve - dans nombre de domaines avec raison - mais elle ne pourra pas se soustraire, du moins pas entièrement, à cette tendance (p. ex. surveillance des réviseurs de sociétés publiques).

La CFB plaide pour un examen en toute objectivité de la nécessité d'introduire de nouvelles tâches de surveillance et de la possibilité de les mettre en œuvre. Si elle se voit attribuer de nouvelles fonctions, elle insiste sur un aménagement réaliste desdites fonctions et sur une mise à disposition de ressources suffisantes pour les implémenter tout en évitant une bureaucratisation de la CFB. Elle prend les mesures adéquates dans le domaine du personnel et de l'organisation pour se préparer à assumer ces éventuelles nouvelles fonctions.

Attentes accrues et excessives à l'égard de l'autorité de surveillance

Le niveau déjà élevé des attentes à l'égard de l'autorité de surveillance ne cesse d'augmenter, de même que la foi dans le pouvoir voire en la toute puissance de l'Etat d'y répondre. S'agissant des erreurs et des aléas, le seuil de tolérance des médias, de l'appareil politique, des entités assujetties à la surveillance et des sujets protégés par celle-ci est en baisse. De même, les réticences à engager des actions en responsabilité contre l'Etat du fait de manquements présumés à son devoir de surveillance ou à entamer des actions contre les organes et les employés de l'autorité de surveillance disparaissent peu à peu. Les médias n'hésitent pas à mettre un visage sur un scandale financier réel ou supposé et à en exploiter la dimension sensationnelle.

La CFB s'impose des exigences très élevées en matière de professionnalisme à l'égard de son organisation, de ses membres et de son personnel. Elle perfectionne sans cesse ses



principes de surveillance axés sur le risque avec le concours des entités surveillées et des sociétés de révision et elle en communique les modalités. Elle informe des possibilités mais aussi des limites de la surveillance. La CFB attache la plus haute importance à la clarté et l'équité des procédures et s'engage en faveur d'une limitation nécessaire de la responsabilité légale conformément aux normes internationales. Elle réagit avec calme et circonspection aux reproches formulés à son égard dans le cadre de scandales éventuels et fait preuve de constance et d'anticipation dans son mode de communication.

Meilleure sensibilisation aux charges induites par la réglementation et la surveillance

Les charges liées à la réglementation et à la surveillance demeurent un thème prédominant aux yeux des entités surveillées et suscitent leur inquiétude. Les coûts de mise en œuvre, les frais fixes de compliance et l'éventuel manque à gagner résultant de la privation ou de la limitation de certains débouchés en font partie. La marge de manœuvre de la réglementation est toutefois souvent restreinte par les standards minimaux internationaux, qui doivent être transposés, non pas aveuglement, mais avec discernement dans l'intérêt de la place financière. Ceux-ci continueront sans doute à se multiplier sans modération.

Les projets de réglementation placés sous la direction de la CFB doivent se fonder sur une planification à moyen terme coordonnée avec d'autres acteurs, ainsi que sur des principes prédéfinis qui tiennent compte de réflexions sur leur coût et leur utilité. Les réglementations en vigueur font l'objet d'un examen périodique pour déterminer si elles restent nécessaires. La CFB jette les bases d'une structure accordant une plus large place au principe de causalité dans le financement de ses activités. Par la hausse de sa productivité, un plan d'austérité et la définition d'axes privilégiés et de priorités, elle tente de s'assurer une marge de manœuvre suffisante pour répondre aux nouvelles exigences.



3. Axes stratégiques 2004 - 2008

La CFB définit des axes stratégiques pour la période allant de 2004 à 2008. Leur mise en œuvre est toutefois subordonnée au cadre politique. Etant donné le vaste domaine d'intervention de la CFB, ces axes, repris ci-dessous, touchent à différents domaines: surveillance, réglementation et mise en application de celle-ci, exécution et communication.

Surveillance différenciée selon les risques, système d'alerte précoce et optimisation du système de surveillance dualiste

Trois éléments, à savoir l'accroissement des exigences et des attentes à l'égard de l'autorité de surveillance, une meilleure prise de conscience des charges liées à la surveillance et la limite des ressources à disposition rendent nécessaire une approche de la surveillance des banques de petite et moyenne taille différenciée et orientée selon les divers risques. Ils impliquent en outre la mise au point dans le domaine de la surveillance bancaire d'un système pour exploiter les statistiques économiques et les séries de données pluriannuelles sous la forme d'indicateurs d'alerte avancés. Le système de surveillance dualiste, qui a déjà fait la preuve de son efficacité, doit être optimisé par la mise en place de contrôles pour vérifier la qualité et par la formulation d'exigences modernes à l'égard des sociétés d'audit.

Renforcement de la surveillance des grandes banques

En 1997, la CFB a pris la décision d'affecter davantage de ressources à la surveillance des grandes banques. Ce renforcement, indispensable dans une perspective internationale, devrait se poursuivre ponctuellement dans les domaines suivants: contrôles sur place, gestion de crises et gestion des risques.

Mise en œuvre prévue de la loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux

Le projet de «Loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux» (LPCC) augmente l'attrait de la place financière suisse autant pour les prestataires de services que pour les investisseurs. La CFB soutient donc le projet, l'accélère selon ses moyens et élabore les dispositions d'exécution nécessaires. Le projet de loi actuel prévoit d'étendre le champ de surveillance de la CFB à de nouvelles catégories d'établissements, notamment aux sociétés d'investissement à capital fixe, aux sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) ainsi qu'aux sociétés en commandite de placements collectifs de capitaux. Il vise à créer de nouvelles obligations de contrôle, p. ex. en matière de publicité d'instruments financiers structurés analogues à un fond. Ces nouvelles charges impliquent davantage de personnel et une formation complémentaire de l'effectif existant.



Mise en œuvre de Bâle II tout en maintenant le niveau des fonds propres

La mise en œuvre des normes de fonds propres prescrites aux banques internationales et approuvées par le comité de Bâle à l'été 2004 représente le plus grand projet de réglementation en cours placé sous l'autorité de la CFB. Ses principaux axes d'orientation sont les suivants:

- Préservation de la sécurité et de la stabilité du système bancaire suisse par le maintien du niveau de fonds propres de rigueur en Suisse.
- Proposition d'une réglementation nuancée des banques en fonction de la taille, des risques et de la nature des activités (complexité, vocation nationale ou internationale).
- Critères stricts pour l'autorisation des procédures internes aux banques prévues par Bâle II servant à déterminer les risques de crédit (IRB) et les risques opérationnels (AMA).
- Aucune discrimination des opérations hypothécaires ou du financement de PME.
- Forte intégration, dans le processus de mise en application et de réglementation, des banques directement concernées.

Transparence dans la planification et les critères de réglementation en veillant à impliquer les entités réglementées et à préserver l'attrait de la place financière

Le nombre encore modéré en comparaison internationale mais croissant de projets de réglementation et une meilleure prise de conscience des charges liées à la surveillance exigent un processus de réglementation transparent faisant participer d'entrée de jeu et régulièrement les entités réglementées. Ce processus doit s'appuyer sur des principes visant à garantir la conformité de la réglementation aux normes internationales tout en évitant un excès des charges de surveillance.

Efficacité et priorités des procédures d'exécution dans le domaine de la surveillance du marché et des établissements

Les procédures visant une application contraignante du droit dans le domaine de la surveillance des établissements et du marché des valeurs mobilières sont laborieuses, coûteuses et mobilisent un grand nombre de ressources. Il faut donc se fixer des objectifs clairs, définir des axes prioritaires, concentrer ses forces sur les procédures essentielles et les accélérer. En contrepartie, il convient de renoncer aux procédures d'ordre secondaire ou d'importance mineure. Les procédures sont à conduire en toute impartialité mais avec fermeté dans le strict respect des règles de procédure.

Promotion de l'indépendance institutionnelle tout en reconnaissant l'obligation de rendre compte de ses activités

Actuellement déjà non soumise à instructions, la CFB vise un haut degré d'indépendance au plan institutionnel, en matière administrative et en termes de ressources conformément



aux normes internationales, que cela soit dans le cadre de la loi prévue sur l'autorité de surveillance des marchés financiers ou, abstraction faite de celle-ci, dans le cadre de son domaine d'attribution actuel. Elle reconnaît pleinement son obligation de rendre compte de ses activités vis-à-vis des autorités politiques et du public comme contrepartie de son indépendance.

Développement de la communication

La protection et la valorisation de l'image ainsi que de la crédibilité de la CFB supposent une communication coordonnée et efficace auprès des entités surveillées, des autorités, des leaders d'opinion, de même qu'auprès du public en Suisse comme à l'étranger. Il s'agit de les sensibiliser à l'activité de surveillance de la CFB, également en dehors de tout scandale réel ou supposé, pour renforcer leur confiance dans cette autorité aussi dans la perspective de crises éventuelles. La CFB informe à l'intérieur comme à l'extérieur, activement si son activité l'exige ou passivement sur demande, aussi rapidement que possible, de manière transparente, objective et adaptée au public cible. Grâce à une vigilance active, elle identifie et approche les situations de crise de manière anticipée.



4. Gouvernance institutionnelle

La Commission prend toutes les décisions importantes au sein de la CFB à la requête de son Secrétariat et sous l'autorité de la direction de ce dernier. Cette séparation des fonctions s'inscrit dans la logique d'un équilibre judicieux des forces entre les organes exécutifs et de contrôle («checks and balances») et revêt une grande importance à cet égard, car elle permet d'assurer des décisions de qualité et mûrement pondérées en faisant intervenir tous les points de vues envisageables. Ce principe est valable actuellement pour la CFB et devrait l'être également pour la future autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Les éléments suivants sont primordiaux pour assurer une bonne collaboration entre la Commission et le Secrétariat de la CFB, une gestion efficace de l'autorité et une qualité de travail élevée.

Décisions sur la stratégie et les principes prises par la CFB

Au niveau de la commission, la CFB décide des questions d'ordre stratégique ou fondamental pour l'ensemble de ses domaines d'activité. L'expérience et les connaissances pointues des membres de la CFB ainsi que leur maintien à une certaine distance de la marche des affaires courantes doivent permettre que ces décisions soient prises en soupesant chacun des aspects essentiels. Aucun membre de la Commission n'assume la direction d'un département ou d'un service particulier de la CFB. Ils sont donc libres de prendre leurs décisions collégialement en ne considérant que la perspective globale.

Responsabilités du Secrétariat

Le Secrétariat gère la marche des affaires de la CFB, prépare le terrain à la prise de décision stratégique de la Commission et applique les décisions qui ont été adoptées. Dans ce domaine, la Commission assure au Secrétariat la marge de manœuvre nécessaire. Des experts issus de la Commission accompagnent la préparation d'activités stratégiques spécifiques, afin d'intégrer au plus tôt les idées de la Commission. Ils peuvent au besoin inciter sans délai la Commission à réexaminer son orientation stratégique.

Culture d'échange fondée sur la confiance et l'ouverture à la critique

Une culture d'échange fondée sur la confiance et l'ouverture autorise aussi l'expression d'opinions divergentes, ce qui assure une meilleure qualité des décisions. La CFB délègue activités, compétences et responsabilités dans la mesure du possible. Il convient d'exposer les erreurs et non de les dissimuler et d'en tirer les enseignements qui s'imposent.



Communication en toute transparence des options d'intervention et des points contestés

A tous les échelons, les propositions et les rapports présentent des options d'intervention sur lesquels ils prennent position. Les points délicats ne faisant pas l'unanimité sont clairement exposés. Une telle démarche assure la prise en considération dans le processus décisionnel des points de vue les plus importants.

Clarté des règles et de la marche à suivre en matière de récusation

La simple apparence d'une possible partialité suffit déjà à récuser un membre de la Commission ou un collaborateur du Secrétariat. En cas de doute, la partialité doit être admise. Les personnes en situation de partialité soulèvent elles-mêmes la question d'un conflit d'intérêt éventuel ou acceptent de répondre aux questions qui leur sont adressées dans ce sens. Celui qui est en état de récusation, ne peut en aucun cas participer à la préparation d'une prise de décision et n'est pas informé en la matière.

Compte rendu régulier des différents départements sur leurs activités

En sa qualité de commission, la CFB délègue au Secrétariat une large part de la gestion des opérations et des compétences de décision dans tous les domaines de surveillance. En contrepartie, les différents départements ont à rendre compte de leurs activités à la CFB.

Directives et contrôles de l'avancement des dossiers et des projets

La taille de la CFB exige un contrôle régulier de la progression de tous les grands dossiers. Selon leur ordre d'importance, ce contrôle intervient à différents échelons (Commission, direction et départements).

Séparation des fonctions au sein du Secrétariat de la CFB

La surveillance permanente des établissements passe nécessairement par la mise en place d'une relation de confiance. Le contact fréquent recèle toutefois le risque d'une proximité trop marquée. Pour cette raison, la CFB veille à une rotation régulière des intervenants dans les différents mandats. Toujours dans cet esprit, la CFB assure un cloisonnement entre la fonction d'exécution et la fonction de surveillance, excepté dans le domaine des bourses et des marchés.