



## **Conférence de presse du 19 avril 2005**

Prof Jean-Baptiste Zufferey  
Vice-président de la Commission fédérale des banques

### **Pragmatisme, concertation et différenciation : freins à la surréglementation**

#### **1. Introduction**

Pour faire suite au prononcé introductif du Président Hauri sur le thème de la réglementation, je souhaite vous donner ici un certain nombre d'illustrations sur la façon dont la Commission des banques tient compte des coûts de la réglementation pour les professionnels assujettis, cherche à chaque fois la solution la plus proportionnée et tente de l'adapter à la situation concrète.

Les exemples choisis sont dictés par l'actualité de l'année 2004 et de ce début 2005. Les principes illustrés sous-tendent cependant l'activité de la Commission des banques dans son ensemble, avec le souci constant de pondérer tous les intérêts en présence, y compris l'intérêt public pour la place financière suisse à disposer d'un degré de réglementation et de surveillance adéquat.

De manière générale, ces exemples soulignent combien la Commission des banques attache de l'importance à la concertation avec les représentants des intermédiaires concernés ainsi qu'à l'auto-régulation. Ils montrent cependant aussi quelles sont les contraintes auxquelles la Commission des banques est soumise et quelles sont les forces qui génèrent ou accroissent la réglementation.

#### **2. Les Gérants pour institutionnels**

Ce vocable est apparu récemment dans le paysage réglementaire suisse, pour désigner les gérants de fortune non bancaires qui agissent en Suisse ou à partir de la Suisse pour le compte d'investisseurs institutionnels, à savoir en particulier de fonds de placement (suisse ou étrangers). A ce jour, ils ne sont pas réglementés ni surveillés (sous réserve des aspects liés à la prévention du blanchiment d'argent).



Depuis quelques mois, ces gérants sont soumis à une pression accrue de la part des autorités étrangères, car le droit européen des fonds de placement exige désormais pour ces derniers qu'ils soient gérés exclusivement par des professionnels agréés et surveillés. Les gérants suisses risquent ainsi de perdre certains mandats ou de ne pas pouvoir en gagner sur les nouveaux fonds. En plus, certains Etats membres de l'Union européenne manifestent leur intention d'appliquer ce régime à tous les fonds (autres que UCITS III).

La Commission des banques a ainsi vu apparaître le premier gérant institutionnel suisse, qui souhaitait spontanément être mis au bénéfice d'une autorisation et d'une surveillance (société du groupe Capital International). Dans l'optique de la réglementation, on peut ici constater que, premièrement, l'environnement international joue un rôle prépondérant et que, secondement, les professionnels ne s'en plaignent pas lorsqu'ils y trouvent un intérêt commercial; ces constats, la Commission des banques les fait à intervalles réguliers dans les situations les plus diverses.

Afin de satisfaire aux besoins du requérant, la Commission des banques a récemment accordé une licence correspondante à Capital International. D'autres gérants institutionnels présenteront sans doute une requête similaire dans les mois à venir. A chaque fois, la Commission des banques cherchera à mettre en œuvre le principe de la différenciation et à appliquer au requérant des conditions d'autorisation aussi spécifiques que ce que la loi permet pour les négociants. Le statut de négociant ne saurait cependant convenir aux gérants individuels ou aux très petites sociétés de gestion : l'ordonnance sur les bourses fixe des conditions minimales auxquelles la Commission des banques ne peut pas déroger; elles portent en particulier sur le capital, les états financiers, l'organisation interne ainsi que la révision interne et externe.

L'Association suisse des banquiers et d'autres organismes professionnels ont émis tout récemment l'idée d'officialiser le statut de gérant institutionnel en créant à cet effet une catégorie de négociant en valeurs mobilières supplémentaire dans l'ordonnance sur les bourses. Ce n'est pas la Commission des banques qui cherche ici à établir une solution abstraite et générale, au travers d'une nouvelle réglementation; ce n'est d'ailleurs pas cette catégorie de professionnels qui génère les plus grands risques pour l'investisseur et le marché, de sorte que les réglementer et les contraindre tous à obtenir une autorisation ne correspond pas forcément aux objectifs de la loi sur les bourses.

La Commission des banques estime dès lors qu'il convient d'observer comment la nouvelle pratique se développera et d'attendre au moins jusqu'à ce que le Conseil fédéral aura fait connaître sa position au sujet du 3<sup>ème</sup> rapport de la Commission Zimmerli sur l'extension de la surveillance prudentielle; la Commission des banques propose de procéder par étape et uniquement au gré des besoins avérés. Un assujettissement spontané et de cas en cas suffit à préserver tous les intérêts en jeu; une telle possibilité pourrait figurer dans la loi, pour des raisons de sécurité du droit.



### 3. La loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux

En 2003, une commission d'experts instituée par le Département fédéral des finances a formulé un avant-projet de nouvelle loi fédérale, destinée à remplacer l'actuelle loi sur les fonds de placement. Le législateur a ici pour objectif de soutenir le marché suisse en le dotant d'une réglementation moderne (les nouveaux produits sont nombreux), aussi souple possible et compatible avec les standards européens afin d'assurer la reconnaissance des produits suisses. Le projet a globalement été bien accueilli en procédure de consultation; le message du Conseil fédéral est en cours de préparation.

La Commission des banques a participé très activement au processus législatif. Elle a œuvré constamment pour une loi qui reste sobre et délègue un grand pouvoir aux autorités d'exécution, pour une prise en compte importante de l'auto-régulation et pour la différenciation entre les diverses catégories d'investisseurs, en fonction de leur besoin respectif de protection.

Sur ce dernier point en particulier, la nouvelle loi consacrera sans doute la pratique déjà très libérale que la Commission des banques a développé en faveur des fonds réservés aux investisseurs institutionnels. Ils ont obtenu des allègements de plus en plus nombreux pour les fonds suisses; pour les fonds étrangers, ils ne sont même plus sujets à autorisation lorsqu'ils ne sont pas distribués au public selon les termes de l'ordonnance actuelle. A l'avenir, cette exemption plus ou moins complète pourra être étendue aux investisseurs privés mais fortunés (High Net Worth Individuals; HNWI), suivant en cela une tendance internationale de la réglementation.

A remarquer ici que la volonté de la Commission des banques de préserver une réglementation minimale n'est pas toujours suivie d'effet. C'est ainsi que dans la procédure de consultation, plusieurs organismes professionnels ont réclamé que l'exemption pour les HNWI soit codifiée dans la loi formelle et non pas laissée à la libre appréciation du Conseil fédéral et/ou de la Commission des banques. Autre exemple : la Commission des banques a proposé de supprimer le régime d'autorisation pour les distributeurs non bancaires de véhicules de placements collectifs.

### 4. D'autres exemples encore

L'année 2004 et ce début 2005 ont donné plusieurs occasions à la Commission des banques de mettre en œuvre les principes d'action dont elle s'est dotée afin d'apporter sa propre contribution au maintien d'une réglementation adéquate :

1. *Concertation* avec les organismes professionnels et promotion de l'*auto-régulation* : le rapport de gestion 2004 rend compte des discussions périodiques à haut niveau que la Commission des banques mène avec l'Association suisse des banquiers, la Swiss Funds Association, la Chambre Fiduciaire et la SWX Swiss Exchange sur les domaines de réglementation éventuelle et les solutions de compromis à trouver, par exemple pour le nouveau régime de



protection des épargnants inscrit dans la loi sur les banques, la transparence des frais et commissions dans les fonds de placement, la surveillance des produits structurés ou encore les contrôles de qualité des réviseurs.

2. Souci de *proportionnalité* dans toutes les interventions législatives : à l'instar de la plupart des organismes professionnels, la Commission des banques a émis des réserves sérieuses au sujet du projet tel qu'il a été mis en consultation au début de cette année de transposition en Suisse des nouvelles recommandations du GAFI sur la prévention du blanchiment, quand bien même il ne fait aucun doute que ces recommandations représentent le standard à mettre en oeuvre. La Commission des banques est consciente des coûts que génère toute nouvelle réglementation dans ce domaine, pour un secteur économique qui est à cet égard plutôt à l'avant-garde. Dès lors, la Commission des banques recommande que le projet soit soumis à un groupe d'experts où les professionnels seraient représentés.
3. Soutien pour les législations qui créent les *conditions-cadre* favorables au développement de la place financière suisse. Outre la future loi sur les placements collectifs de capitaux (ci-dessus ch. 3), on peut encore citer le projet de loi sur les titres intermédiés ou celui d'une loi sur les fonds en déshérence.
4. Promotion de la *compétitivité* de la place financière suisse chaque fois que cela est compatible avec les objectifs des lois que la Commission des banques a pour mission d'appliquer : c'est ainsi qu'en ce qui concerne l'obligation de publication pour les transactions hors bourse sur les emprunts internationaux, la Commission des banques vient de décider un assouplissement équivalant au régime en vigueur à Londres (publication mensuelle).
5. *Différenciation* (régime différent en fonction du type d'intermédiaires concernés) : tout le travail de mise en place de Bâle II est emprunt de ce principe. Je vous renvoie sur ce sujet à la présentation du Directeur Zuberbühler.