

Conférence de presse annuelle du 26 mars 2013

Anne Héritier Lachat
Présidente du conseil d'administration

La surveillance est un art, pas une science exacte

Mesdames et Messieurs, notre rapport annuel 2012 met en lumière le changement que subit l'activité financière depuis le début de la crise. Le tableau dépeint n'est pas radieux. Ainsi, notre rapport souligne à plusieurs reprises la difficulté de l'environnement économique global ainsi que la nécessité pour tous les acteurs de s'adapter, parfois de manière douloureuse, aux diverses évolutions. Les défis sont importants et une embellie ne se profile pas à l'horizon, même si certains titres angoissés ont pour le moment disparu de la une des journaux ou des nouvelles.

Ce contexte constitue bien entendu aussi un défi supplémentaire pour la surveillance des marchés financiers. Tout comme les intermédiaires financiers, la FINMA est touchée par la conjoncture globale. Nous cherchons en conséquence à adapter notre activité aux modifications de l'environnement général et devons nous fixer des objectifs adéquats. Ainsi, la FINMA a revu ses premiers objectifs stratégiques et le conseil d'administration en a adopté une nouvelle version pour la période 2013-2016. Ces objectifs sont publiés et disponibles sur notre site. Ils ont été validés par le Conseil fédéral en novembre 2012. J'ai donc naturellement choisi de vous entretenir brièvement (avec quelques exemples) d'un des cinq objectifs stratégiques, celui que nous classons sous « comportement commercial » (business conduct).

Un comportement commercial loyal et intègre

Cet objectif est formulé ainsi : « Pour renforcer la réputation de la place financière et encourager les acteurs des marchés financiers à adopter un comportement commercial tant loyal qu'intègre, la FINMA conduit les procédures d'autorisation de manière conséquente, rend davantage transparentes les différentes intensités de surveillance et s'engage en faveur de prescriptions reconnues internationalement en matière de protection des clients et des investisseurs ».

Cette formulation diverge des formulations plus classiques qui visent en principe directement la protection individuelle des consommateurs de produits financiers. Elle a été choisie de manière consciente par la FINMA qui est compétente pour la protection des clients sous l'angle de la surveillance prudentielle. En d'autres termes, nous cherchons des remèdes dans notre arsenal propre, soit la surveillance de la solvabilité des assujettis et de leur gestion des risques. Nous visons l'intégrité des marchés financiers ainsi que la protection collective des clients par la promotion d'une information adéquate sur le plan global.

Nous ne sommes ni des juges civils, ni l'ombudsman des banques ou assurances. Nous sommes une autorité de surveillance. Ainsi, contrairement au juge, nous ne tranchons pas de litiges particuliers, ni

n'allouons de réparations financières aux clients lésés ; de plus, contrairement à l'ombudsman, nous n'examinons pas de demandes individuelles, ni n'intervenons pour trouver des solutions consensuelles à des transactions litigieuses.

L'exemple des rétrocessions

Un exemple récent peut éclairer cette distinction importante : en octobre 2012, le Tribunal fédéral a publié une décision importante en matière de rétrocessions qui précisait que toutes les rétrocessions qu'un intermédiaire financier reçoit, quelle que soit leur source (y compris le groupe dudit intermédiaire financier), doivent revenir au client au bénéfice d'un mandat de gestion. Cette décision tranchait un cas précis, mais s'appliquait manifestement à tous les intermédiaires, dont les banques, actifs sur le marché.

Or, l'application systématique par les assujettis du droit civil constitue un élément essentiel de la garantie d'une activité irréprochable. Les diverses lois qui régissent notre domaine exigent maintenant expressément que les assujettis répondent à cette exigence et s'organisent en conséquence.

C'est pourquoi, en novembre, la FINMA, par une communication adressée à toutes les banques, a exigé que celles-ci prennent les mesures d'organisation et d'information des clients nécessaires pour mettre systématiquement en œuvre la décision du Tribunal fédéral. Il s'agissait d'avertir les clients, de prévoir un contact pour ceux-ci, et, à leur demande, de fournir les éventuels montants reçus comme rétrocessions.

Cette mesure n'a certes pas suscité un enthousiasme débordant chez ses destinataires, j'en suis consciente. Mais, c'est ainsi que nous comprenons et exerçons notre mandat légal de protection des investisseurs. Lorsque les clients sont touchés collectivement, nous agissons, je l'ai dit, avec les outils de la surveillance prudentielle. C'est aussi la raison pour laquelle nous avons envoyé aux banques un questionnaire sur les mesures prises en la matière pour en vérifier la mise en œuvre par les instituts.

La FIDLEG : une meilleure protection des clients

Que voulons-nous alors encore de plus ou de mieux en matière de comportement commercial ? Ceci n'est pas un scoop : la protection des investisseurs, qui constitue une des tâches légales de la FINMA, n'est pas cohérente, ni suffisante en Suisse. Les normes internationales évoluent, ce qui peut rendre plus difficile ou impossible l'accès aux marchés étrangers. Enfin, il existe un risque d'attirer des opérateurs peu désirables.

Nous avons publié en février 2012 une prise de position en la matière, centrée sur la distribution des produits financiers, soit le lieu et le moment où le futur client rencontre les distributeurs de tout genre de produits. Le Conseil fédéral a repris cette initiative et décidé d'inclure, dans une future loi sur les services financiers (dite FIDLEG), une protection unifiée des clients, assurés, investisseurs. Ce projet doit permettre une meilleure transparence et vise à réduire l'asymétrie fondamentale entre les clients et les prestataires de services financiers.

La FINMA ne peut que saluer cette entreprise. Nous soutenons les directions annoncées par le projet, en particulier l'unification des règles qui non seulement permet une meilleure protection des clients, mais instaure également des « règles du jeu » identiques pour des activités comparables. L'inégalité entre les divers intervenants devrait ainsi être réduite et la concurrence renforcée.

La FIDLEG devrait aussi permettre d'améliorer la réputation de la Suisse en la matière et constituer une approche pleine de discernement des standards internationaux en la matière, sans en être une copie servile. Dans ce contexte, un meilleur accès au marché pourrait en résulter. La FINMA n'est cependant pas dans le « driving seat » de la FIDLEG. Le Conseil fédéral, puis le Parlement décideront en définitive du niveau de protection en la matière.

Le rôle de la surveillance

Nos exigences en matière de comportement commercial correct ne s'arrêtent pas là ; notre stratégie, je vous l'ai citée, s'incarne aussi dans notre surveillance quotidienne. Tout d'abord, et de manière évidente, mais on l'oublie parfois, il est dans l'intérêt des clients, des créanciers et des assurés que les instituts soient stables, en particulier suffisamment dotés en capital, et gèrent leurs risques de manière correcte ; le tout si possible avec un succès économique durable. Il s'agit des domaines traditionnels de la réglementation et de la surveillance.

Ensuite, il faut qu'au début de l'activité, soit au moment de la demande d'autorisation, une attention toute particulière soit portée au requérant et à ses futures activités aussi sous l'angle général de la protection des clients. A cet égard, la garantie d'une activité irréprochable qui concerne tant les dirigeants que l'institut est essentielle. Il peut ainsi arriver que des autorisations soient refusées, bien entendu dans le strict respect des conditions légales. L'octroi d'une autorisation constitue en effet une sorte de label de qualité et il faut veiller à ce que l'on n'en abuse pas. En effet, pour certains instituts assujettis (banques et assurances pour l'essentiel), l'autorité vérifie de manière régulière que les conditions d'octroi perdurent ; le label a ici une portée plutôt durable.

Toutefois, une difficulté réside pour notre propos dans le fait que certaines autorisations ne sont que des formalités d'enregistrement qui n'impliquent plus de surveillance ultérieure, ou tout au plus une surveillance purement formelle. Nous allons donc nous attacher encore plus à faire apparaître de la manière la plus efficace et transparente ces divers degrés légaux de surveillance. Il en va aussi de notre crédibilité ainsi que de manière plus générale de la qualité et de la réputation de la place financière. Une place où la qualité est la préoccupation centrale est dans l'intérêt des clients comme des assujettis.

Enfin, il reste essentiel qu'en cas d'échec, un institut puisse être liquidé de la manière la moins dommageable possible, ce qui constitue un autre de nos objectifs. Nous avons en la matière accompli quelques progrès et Monsieur Raaflaub va vous en parler. La surveillance n'est pas une assurance tous risques.

Une surveillance trop laxiste ou trop sévère ?

La surveillance est un art, pas une science exacte et nous le vivons quotidiennement tant au niveau des collaborateurs, de la direction que du conseil d'administration.

En 2012, le travail ne nous a pas manqué et nous avons simultanément été accusés d'être trop laxistes et trop sévères, trop ou pas assez intrusifs, de réglementer trop ou mal, voire pas assez. La coexistence de critiques contradictoires démontre peut-être que nous ne sommes pas complètement dans l'erreur, ni d'ailleurs complètement sur la bonne voie. Elle nous incite en tout état de cause à remettre en question notre propre évaluation des risques ainsi que notre mode de surveillance et nous permet de tirer des leçons pour l'avenir.

Le travail reste important et les défis difficiles, mais nous continuerons d'y faire face.

Je vous remercie de votre attention.