

Surveillance prudentielle des intermédiaires financiers : le 3ème rapport partiel Zimmerli est publié

Par Lionel Aeschlimann le 4 mars 2005

Le Département fédéral des finances (DFF) a publié le 22 février 2005 le 3ème et dernier rapport de la commission d'experts dirigée par le professeur Ulrich Zimmerli (cf. le [communiqué de presse du DFF](#)). Le premier rapport, publié en juillet 2003, préconisait la mise en place d'une nouvelle autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) regroupant la Commission fédérale des banques (CFB) et l'Office fédéral des assurances privées (OFAP). Suite à une décision du Conseil fédéral de décembre 2004, la FINMA devrait également intégrer l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Le Conseil fédéral a à cet égard chargé le DFF de préparer un projet de loi.

En août 2004, la commission d'experts Zimmerli a fait part, dans son second rapport, de ses propositions quant au système de sanctions qui devrait être mis en place pour permettre à la future FINMA de remplir ses fonctions de manière efficace. Ces propositions, plus limitées que celles initialement proposées par la CFB, ont reçu un accueil favorable dans la procédure de consultation.

Dans le 3ème et dernier rapport, la commission d'experts fait désormais part de ses vues sur la très controversée question de l'élargissement de la surveillance prudentielle aux gérants de fortune indépendants, aux introducing brokers et aux négociants sur devises. La commission Zimmerli renonce à faire des propositions et se borne à exposer les avantages et inconvénients d'un éventuel assujettissement.

Parmi les arguments qui militent en faveur d'une surveillance, figure bien entendu le fait qu'il devient de plus en plus difficile pour la Suisse, au regard des développements internationaux et notamment européens, de justifier que les gérants de fortune ne soient pas soumis à une surveillance prudentielle. La réputation de la place financière suisse est également en jeu. En outre, les banques et négociants font parfois observer qu'ils souffrent d'un certain désavantage compétitif à l'égard des gérants externes non soumis au poids de la surveillance prudentielle. Ce dernier argument ne paraît toutefois pas déterminant dès lors que, pour un gérant de fortune, le défaut de surveillance prudentielle peut constituer un désavantage compétitif.

A l'inverse, plusieurs éléments font pencher en faveur d'un non assujettissement, parmi lesquels le rapport cite les suivants : les gestionnaires indépendants ne représentent pas un risque systémique, ils sont déjà indirectement surveillés en raison du fait que les avoirs qu'ils gèrent sont généralement déposés auprès d'établissements soumis eux-mêmes à surveillance, le principe de la liberté personnelle permet aux clients, seuls responsables de leurs décisions, d'opter entre une banque ou un gérant non réglementé, une approche différenciée du marché doit permettre la présence d'acteurs aux tailles et réglementations variées et, enfin (et, en pratique, peut-être surtout) la surveillance de plus de 2'500 gérants indépendants entraînerait

une surcharge de coût et de travail pour la future FINMA...

Devant tant d'arguments et d'intérêts contradictoires, le choix entre surveillance et status quo n'est pas aisé. La commission d'experts propose ainsi que le Conseil fédéral prenne une décision de principe, après avoir soigneusement pesé le pour et le contre. Elle recommande à cet égard de s'inspirer du principe de subsidiarité et de n'agir qu'en cas de nécessité avérée, en s'inspirant le cas échéant des développements européens (soit en particulier de la mise en œuvre de la Directive 2004/39/CE). Le cas échéant, un nouveau groupe d'experts devrait être mis en place par le Conseil fédéral afin de préparer les modifications législatives nécessaires. Enfin, la commission observe qu'il existe déjà aujourd'hui un cas de nécessité avérée d'assujettissement à surveillance : celui des gérants de fonds de placement étrangers. En effet, depuis l'adoption de la Directive 2001/107/CE, seuls des gérants soumis à surveillance prudentielle sont habilités à gérer des OPCVM. Il se justifie donc, afin d'éviter que les gérants suisses d'organismes de placement collectif européens ne soient pénalisés, de les assujettir à surveillance sans plus tarder. Bien que la CFB, dans une approche pragmatique bienvenue, ait fait savoir qu'elle acceptera, à certaines conditions, de les assujettir en qualité de négociant, une solution durable devra être trouvée. Celle-ci devrait être incluse dans la prochaine loi sur les placements collectifs de capitaux.

Prochaine étape : le DFF va soumettre au Conseil fédéral ses propositions quant à la suite des opérations.

Reproduction autorisée avec la référence suivante: Lionel Aeschlimann, Surveillance prudentielle des intermédiaires financiers : le 3ème rapport partiel Zimmerli est publié, publié le 4 mars 2005 par le Centre de droit bancaire et financier, <https://cdbf.ch/fr/303/>