

Finanz und Wirtschaft Forum, 5 septembre 2024

Stefan Walter, directeur de la FINMA

Une surveillance efficace des marchés financiers pour une prospérité durable – persuasive, proportionnée et fondée sur les risques

Messages clés

1. Le secteur financier, et plus concrètement les banques, ont été au centre de nombreuses crises économiques graves dans le passé. Une surveillance forte et indépendante des marchés financiers est donc – à l’instar d’une politique monétaire indépendante et d’une politique fiscale conservatrice – centrale pour la prospérité de ce pays et de ses citoyens.
2. Une surveillance efficace des marchés financiers est à la fois persuasive et efficace dans ses interventions, et proportionnée et fondée sur les risques dans le recours à ses instruments.
3. Pour être vraiment persuasive, la surveillance doit pouvoir intervenir tôt et de manière ciblée dans les domaines de la gouvernance, de la culture du risque et du modèle d’affaires des établissements assujettis, car c’est souvent dans ces domaines que les problèmes sont les premiers visibles et qu’il est donc possible d’y remédier par des interventions relativement limitées. Pour ce faire, la FINMA a toutefois besoin de nouveaux instruments, de bases légales plus claires et sans doute aussi de plus de ressources.
4. Dans le cadre de cette intervention précoce, la surveillance doit agir rapidement dans les situations exceptionnelles justifiées et intervenir de manière ciblée à l’aide d’instruments adéquats afin de remédier au problème, sans pour autant assumer la responsabilité des domaines mentionnés à la place de l’établissement.
5. Aujourd’hui déjà, la FINMA utilise ses instruments de manière proportionnée et suit une approche fondée sur les risques. Le nombre de contrôles sur place, d’investigations et de procédures d’*enforcement* montre clairement que la surveillance des petits acteurs du marché n’est en aucun cas plus sévère que celle des plus grands – bien au contraire.
6. Depuis 2018, la FINMA accorde en outre à certains établissements qualifiés, dans le cadre du régime des petites banques, des exigences simplifiées en matière de calcul et de publication des fonds propres et des liquidités requis ainsi que des allègements dans le domaine de la gestion qualitative des risques, des exigences en matière de contrôle et du système de communication.

Un système similaire existe également pour les petits assureurs.

[Seul le texte prononcé fait foi]

Mesdames, Messieurs,

Ces derniers mois, j'ai déjà donné plusieurs conférences sur le thème de la surveillance « *best-in-class* ». Et si vous retrouverez sans doute certains éléments de mes interventions passées dans le présent discours, j'aimerais aujourd'hui aborder le sujet sous un angle légèrement différent.

J'entends traiter les points suivants :

1. Pourquoi le thème d'une surveillance « *best-in-class* » efficace est-il si important pour les citoyens suisses ?
2. D'ailleurs, que signifie concrètement une surveillance « *best-in-class* » ?
3. Comment une surveillance forte des marchés financiers visant à protéger les citoyens peut-elle être en même temps proportionnée et fondée sur les risques pour les assujettis ?

Protection des citoyens et du bon fonctionnement du système

Commençons par le premier point : Pourquoi une surveillance efficace des marchés financiers est-elle essentielle à la prospérité de la Suisse ?

Je suis convaincu qu'une croissance et une prospérité durables pour les citoyens reposent sur trois piliers importants :

1. Sur une politique monétaire indépendante avec la stabilité des prix comme objectif. Après l'expérience des années 70, il existe ici un consensus clair sur la manière d'assurer une croissance durable.
2. Sur une politique fiscale conservatrice. En Suisse, une telle pratique est courante ; dans de nombreux autres pays, c'est un idéal recherché.

3. Sur une surveillance forte et indépendante des marchés financiers. L'importance de ce troisième pilier n'est souvent pas aussi clairement reconnue.

Dès lors, pourquoi une surveillance indépendante et efficace est-elle si importante ? Nous avons appris par de nombreuses expériences que nombre des crises économiques les plus graves sont causées par des crises dans le secteur financier – en particulier celles impliquant les banques, point que j'avais abordé de manière approfondie dans mon [discours](#) à Francfort de juin de cette année. Il y a plusieurs raisons à cela : parce que les banques sont d'importance systémique en raison de leur rôle dans la transformation des échéances, qu'elles sont au cœur de l'intermédiation du crédit, qu'elles jouent un rôle central dans la garantie du trafic des paiements et qu'elles sont le levier de transmission de la politique monétaire.

Les banques peuvent donc être d'importance systémique, soit seules, soit en association dans le cas de petits établissements.

L'importance primordiale des banques dans l'apparition et la gravité des crises financières est également la raison pour laquelle elles sont davantage réglementées que d'autres secteurs économiques, notamment avec la protection des déposants et les volants minimaux de capital et de liquidité. Pour les banques identifiées individuellement comme étant d'importance systémique, il s'agit en outre de maîtriser les risques de contagion à l'échelle du système grâce à des volants de capitaux encore plus élevés et à des plans d'assainissement et de liquidation crédibles.

Si les compagnies d'assurance ne sont pas nécessairement d'importance systémique, elles sont néanmoins importantes pour l'économie compte tenu du risque de contagion. Certaines de ces entreprises détiennent une part de marché très importante et leur défaillance aurait un impact significatif sur l'activité économique.

Enfin, pour tous les établissements financiers, la bonne conduite et l'intégrité sont essentielles, tout comme le respect des sanctions. Tout cela contribue à la protection des clients, à la protection des marchés et à la prévention du blanchiment d'argent. Un comportement fautif dans ces domaines peut causer d'immenses dommages aux citoyens suisses à titre individuel et peut également avoir un impact négatif sur la réputation et la compétitivité de la place financière suisse dans son ensemble.

Pour la Suisse, le « troisième pilier » d'une surveillance indépendante et efficace est donc d'autant plus important que, comme nous l'avons déjà évoqué, le secteur financier joue un rôle considérable dans l'économie du pays par rapport à d'autres pays. Ainsi, en 2023, les banques et les assurances (y compris les gestionnaires d'actifs et les gestionnaires de fortune indépendants) génèrent plus de 9 %

de la valeur ajoutée brute en Suisse et représentent plus de 5 % des emplois. La Suisse est également le principal centre de gestion de fortune transfrontière.

Dans le secteur bancaire, il faut ajouter un gros risque unique en son genre, celui d'UBS. On peut l'appréhender comme on veut : par rapport à d'autres juridictions comme la zone euro ou les États-Unis, la Suisse est davantage exposée et il faut aussi en tenir compte dans l'aménagement de la surveillance.

Vous voyez donc qu'investir dans une surveillance indépendante et efficace des marchés financiers et des banques est de toute façon rentable – pour le pays dans son ensemble et aussi pour chacun d'entre nous.

Que signifie concrètement une surveillance « *best-in-class* » ?

Pour une surveillance efficace, il faut essentiellement deux éléments : persuasion et proportionnalité.

1. Persuasive et efficace

La surveillance des marchés financiers doit être persuasive et efficace pour protéger efficacement les créanciers, les clients, les marchés et, en fin de compte, le système financier. Le mot-clé ici est l'« intervention précoce » dont j'ai souvent parlé. En d'autres termes, la FINMA a besoin des compétences légales nécessaires et doit les traduire en pratiques de surveillance effectives afin de pouvoir agir à temps et de manière efficace, c'est-à-dire pour appliquer des mesures dès la phase de calme.

Une intervention précoce est toujours plus efficace qu'une intervention plus tardive, qui devrait alors probablement être beaucoup plus profonde et douloureuse. Dans les cas extrêmes, il peut même y avoir des mesures de soutien de l'État, comme nous l'avons vu lors des crises de 2008 et de mars 2023. Il convient d'éviter cela autant que possible. C'est aussi pour cette raison qu'un nouveau renforcement du cadre *too big to fail*, tel qu'il est actuellement discuté à la lumière du rapport du Conseil fédéral, est extrêmement important.

La crise de mars 2023 a en outre révélé que les banques pouvaient se retrouver en mauvaise posture, même lorsqu'elles respectent les prescriptions en matière de fonds propres et de liquidités. Ce sont souvent des facteurs qualitatifs, complexes et difficiles à mesurer qui sont fatals à un établissement, bien avant que des seuils réglementaires ou des indicateurs de marché n'envoient un

signal d'alarme. La surveillance a donc besoin d'une palette complète de compétences pour pouvoir intervenir très tôt aux niveaux qualitatif et quantitatif. Et les possibilités d'intervention de la surveillance ne doivent pas dépendre de quelques chiffres-clés.

Mais qu'est-ce que cela signifie concrètement ? L'intervention précoce ne consiste pas à éteindre le feu lorsqu'il brûle déjà, ou du moins lorsque la fumée s'élève déjà à la vue de tous. L'intervention précoce consiste plutôt à s'assurer, dès les périodes de calme, que les extincteurs sont installés et prêts à l'emploi, que les portes coupe-feu sont placées au bon endroit et fonctionnent, ou qu'une interdiction de fumer est non seulement décrétée, mais aussi appliquée.

Notre expérience montre que dans les établissements financiers en difficulté, les problèmes commencent souvent par une mauvaise gouvernance et une mauvaise culture du risque avant de se traduire par un modèle d'entreprise non durable. Ce n'est que plus tard que l'on constate des pertes, que ce soit sous la forme de crédits compromis, dans le négoce ou au niveau de la réputation. Et c'est plus tard encore que le modèle d'affaires non durable se traduit par une baisse des ratios de capital et de liquidités. Les indicateurs de marché peuvent également fournir des indications supplémentaires importantes, et la surveillance les suit de près, mais les signaux correspondants surviennent parfois aussi très tard et peuvent aussi être faussés, par exemple lorsque la liquidité du marché est insuffisante.

Comme chaque crise est différente, il n'y a pas d'indicateurs qui permettent automatiquement de savoir quand et où intervenir. Il vaut donc mieux disposer dès le départ de la boîte à outils complète de mesures quantitatives et qualitatives, qui peut ensuite être utilisée de manière précoce et en fonction des circonstances.

Comme je l'ai déjà expliqué à différentes occasions, il manque pour cela à la surveillance en Suisse des compétences importantes, comme la possibilité de limiter systématiquement les distributions et les rémunérations lorsque des tests de résistance prospectifs révèlent un déficit de fonds propres. Une autre compétence manquante que je voudrais souligner ici, surtout en ce qui concerne les banques d'importance systémique, est celle d'intervenir dans les modèles d'affaires qui pourraient faire obstacle à une liquidation efficace de l'établissement concerné. C'est essentiel si nous voulons nous attaquer préventivement à la problématique *too big to fail*.

Dans ce contexte, l'effet dit suspensif, qui intervient généralement lorsqu'un établissement forme recours contre une décision en matière de surveillance, constitue une entrave à l'intervention précoce. Concrètement, cela signifie que la mise en œuvre des mesures de surveillance peut être bloquée par l'établissement pendant des années si des recours sont déposés – et ce, même dans des cas graves

où la protection des créanciers, des acteurs du marché, des consommateurs, voire du système financier, est en jeu.

Afin de favoriser une application du droit plus rapide, notamment dans la phase précoce, il est important que les compétences de la FINMA soient définies plus clairement dans la loi. En cas de procédure de recours, la FINMA doit pouvoir se référer à des possibilités d'intervention clairement formulées : il ne doit pas y avoir seulement un article général – comme c'est le cas aujourd'hui avec l'article 31 de la loi sur la surveillance des marchés financiers selon lequel la FINMA veille au rétablissement de l'ordre légal. Des formulations plus claires dans la loi permettent à un tribunal de procéder à une évaluation provisoire plus précise. En outre, cela augmente la probabilité que l'effet suspensif soit retiré au recours et que la mesure ordonnée déploie immédiatement ses effets.

Du point de vue de la FINMA, le mieux serait bien sûr que les recours pour des cas déterminés à l'avance n'aient pas d'effet suspensif, comme c'est généralement la pratique dans d'autres pays tels que les États-Unis, la zone euro ou le Royaume-Uni. Il n'est pas acceptable qu'un établissement financier représente une menace pour le système financier, mais que nous commençons par discuter pendant de nombreuses années devant les tribunaux, alors que l'établissement se retrouve entre-temps en difficulté.

En effet, c'est précisément parce que les risques pour le système financier sont si élevés, en particulier pour les banques d'importance systémique, et qu'il faut éviter un embrasement généralisé que la protection de l'intérêt général devrait se voir accorder une importance très élevée par rapport aux intérêts d'un seul établissement.

2. Proportionnée et fondée sur les risques

Cela m'amène à mon deuxième sujet : la proportionnalité de la surveillance. La surveillance a la responsabilité d'utiliser ses instruments et ses compétences de manière équilibrée et proportionnée, c'est-à-dire que les mesures doivent être proportionnées aux risques pour les créanciers, les consommateurs, les marchés et le système financier.

Dans le cas concret où la surveillance devrait intervenir dans la gouvernance et la culture du risque d'un établissement, comme je l'ai évoqué précédemment et ce qui est si important pour une intervention précoce efficace, je prône une approche dite « des aberrations » : normalement, un établissement dispose bien d'une gouvernance qui fonctionne. La direction, le conseil d'administration et les actionnaires sont responsables de la stratégie commerciale et de la gestion d'un établissement. Si toutefois il y a suffisamment d'indices que les contrôles et les équilibres, ainsi que les incitations par

le marché, ne fonctionnent pas, ou qu'il en résulte une gouvernance qui met en danger l'établissement, les déposants ou les clients, alors le surveillant peut – et même doit – prendre des mesures, naturellement toujours en accord avec son mandat. Vous et moi savons que les exemples d'une gouvernance et d'une culture du risque défailtantes ne disparaîtront malheureusement pas.

Dans la plupart des cas, la surveillance exige que les dysfonctionnements soient directement corrigés et, lorsque la gouvernance fonctionne, elle y parvient. Ce n'est que dans les cas extrêmes, lorsque le conseil d'administration ou la direction n'assument pas leurs responsabilités respectives et que les irrégularités identifiées par la surveillance ne sont pas corrigées, que des mesures plus fortes comme le retrait de la garantie d'une activité irréprochable seraient appliquées, bien que les obstacles légaux à cet égard soient très élevés dans notre pays. C'est pourquoi nous plaidons également pour un régime des *senior managers* qui définit clairement les compétences et les responsabilités.

Un deuxième exemple est l'intervention de la surveillance dans les modèles d'affaires. En temps normal, le conseil d'administration et la direction sont responsables du modèle d'affaires et de la stratégie de l'établissement. Mais là aussi, des problèmes peuvent se profiler et une intervention précoce de la surveillance dans certains cas se trouve motivée. Ainsi, un établissement peut continuer à satisfaire aux exigences minimales en matière de fonds propres et de liquidités, mais il se peut que de plus en plus d'éléments indiquent que la manière dont l'établissement met en œuvre son modèle d'affaires présente un risque pour sa solvabilité, pour ses créanciers, pour ses clients ou pour les marchés. Prenons quelques exemples :

1. Il n'y a pas de rapport sain entre le risque et le rendement, ce qui est mis en évidence par les tests de résistance.
2. Il y a une forte croissance, mais la direction et le conseil d'administration n'assument pas suffisamment leurs responsabilités en matière de contrôle des risques, de gestion des risques, d'infrastructure et de conformité, ce qui peut également se traduire par des systèmes de rémunération unilatéraux.
3. Le modèle d'affaires n'est pas compatible avec une *resolvability* réellement exécutable si l'établissement devait être en difficulté.

Dans tous ces exemples, les mesures prudentielles devraient toujours être proportionnelles aux problèmes à résoudre. En outre, il convient d'utiliser les outils les moins invasifs possibles pour assurer le rétablissement de l'ordre légal. Nous devons donc toujours nous efforcer d'obtenir le maximum d'effet avec le minimum de moyens.

Mais proportionné signifie aussi qu'une surveillance efficace tient compte de la taille et des risques des assujettis et se comporte de manière adéquate. En bref, elle ne tape pas sur les petits tout en négligeant la surveillance effective des grands.

En Suisse, la réglementation des marchés financiers est axée sur la taille, la complexité et les risques au sein du secteur financier. La FINMA suit également cette approche dans sa surveillance. Les acteurs des marchés financiers soumis à la surveillance sont répartis en cinq catégories en fonction de leur taille et de leur potentiel de risque pour les investisseurs, les créanciers et les assurés ainsi que pour l'ensemble de la place financière. La catégorie 1 comprend les plus grands établissements, la catégorie 5 les plus petits.

La surveillance de la FINMA est axée sur les risques et s'oriente aussi bien sur la catégorie de surveillance que sur les risques spécifiques des établissements assujettis : plus l'établissement est petit et plus les risques sont faibles, plus l'allègement de la réglementation et de la surveillance est important.

Permettez-moi d'illustrer mon propos par quelques chiffres :

Dans le secteur bancaire, nous avons effectué de 2021 à 2023 un total de 52 contrôles sur place auprès d'environ 220 établissements pour les banques des catégories de surveillance 4 et 5. Sur la même période, 116 contrôles sur place ont été organisés auprès des deux établissements de la catégorie 1 (et, à partir de 2023, auprès du seul établissement qui restait dans cette catégorie), soit presque un facteur 300.

La situation est similaire dans le secteur des assurances : pour les grandes entreprises d'assurance, nous effectuons entre un et cinq contrôles sur place par an ; pour les petites, nous passons une fois tous les cinq à huit ans.

Enfin, un coup d'œil sur nos activités d'*enforcement* : au cours des dix dernières années, la FINMA a mené 20 % des investigations et procédures d'*enforcement* auprès des grandes banques (catégorie 1 et 2), alors que celles-ci ne représentent que 2 % des établissements assujettis.

Et ce n'est pas tout. Nous savons que la réglementation bancaire, principalement en raison des exigences mondiales, est devenue de plus en plus importante ces dernières années, en particulier en ce qui concerne les exigences en matière de fonds propres et de liquidités, mais aussi dans le domaine des procédures de communication et des exigences en matière de gestion et de contrôle des risques. C'est pourquoi la FINMA a testé à partir de mi-2018, en collaboration avec la branche, des allègements pour les petites banques et maisons de titres particulièrement liquides et bien

capitalisées. En 2020, le régime dit des petites banques a ensuite été introduit. Il prévoit notamment des exigences simplifiées pour le calcul et la publication des fonds propres et des liquidités nécessaires lorsque les établissements correspondants remplissent certains critères. Des allègements sont également accordés dans le domaine de la gestion qualitative des risques ainsi qu'en ce qui concerne les exigences de contrôle et le système de communication ou de *reporting*. Un système similaire existe également pour les petits assureurs.

La proportionnalité ne peut toutefois pas être appliquée partout de la même manière. Les petits assujettis doivent certes consacrer moins d'efforts à la réglementation et à la surveillance proportionnelles que les grands. Mais ils doivent bien sûr identifier et limiter leurs risques et assurer la protection des dépôts.

Et il y a des domaines dans lesquels aucun allègement ne peut être accordé. Cela concerne en particulier les domaines liés au comportement commercial spécifiés par la FINMA, à savoir la lutte contre le blanchiment d'argent, la *suitability*, le comportement sur le marché ainsi que les activités transfrontières. Afin de ne pas mettre en péril la réputation de la place financière, même les petits établissements doivent appliquer les dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et à la gestion des risques lors de l'offre de services financiers à l'étranger. De même, la protection des clients lors de la distribution de services financiers ou de l'exécution d'ordres boursiers ne peut pas être compensée par le capital ou les liquidités.

Conclusion

Permettez-moi de résumer : une surveillance forte et indépendante est importante pour la prospérité de ce pays et de ses citoyens, à l'instar d'une politique monétaire indépendante et d'une politique fiscale conservatrice.

Il est de notre responsabilité de faire avancer la surveillance qualitative et l'intervention précoce sur la base d'une réglementation solide. Cela s'applique surtout là où les problèmes débutent au sein des banques et autres établissements financiers, c'est-à-dire en cas de faiblesses dans la culture du risque, la gouvernance et les modèles d'affaires. Des signes typiques permettent à l'autorité de surveillance de détecter rapidement les problèmes dans ces domaines. Nous devons alors agir rapidement et pouvoir, si nécessaire, recourir à des instruments adéquats pour résoudre le problème. L'intervention précoce est possible par des mesures ciblées, sans que la surveillance n'assume la responsabilité des domaines mentionnés à la place de l'établissement. Pour ce faire, la FINMA a

toutefois besoin de nouveaux instruments, de bases légales plus claires et sans doute aussi de plus de ressources.

Mais il est tout aussi important que la surveillance soit consciente de sa responsabilité d'utiliser ses instruments de manière proportionnée. Dans ce contexte – et comme s'y emploie déjà FINMA –, il est également essentiel que nous procédions de manière proportionnelle et fondée sur les risques, c'est-à-dire que les grands établissements à haut risque soient surveillés plus intensément que les petits établissements à faible risque. Les chiffres sont ici sans équivoque : nous concentrons notre activité de surveillance sur ce qui crée le plus de valeur pour la Suisse. Pour la FINMA, cette valeur consiste à éviter que le pays, le système financier ou des citoyens ne subissent des dommages, ce qui est dans l'intérêt d'une prospérité durable.

Je vous remercie de votre attention.