

Symposium sur les petites banques du 14 mai 2024

Stefan Walter, directeur de la FINMA

FINMA – Assurer une surveillance « *best-in-class* » pour l’avenir

Bonjour. En tant que nouveau directeur de la FINMA, j’ai le plaisir de faire ma première intervention publique devant vous, Mesdames et Messieurs, à l’occasion du symposium sur les petites banques.

Les petites et moyennes banques sont un pilier essentiel de la place financière suisse : les activités de dépôt et de crédit sont en effet très importantes pour l’économie locale.

Mais les petits établissements proposent aussi des services de gestion de fortune à l’échelle internationale, créant de la valeur ajoutée.

Les petites banques apportent donc une contribution importante au tissu économique suisse, et ce, en général, sans que cela ne s’accompagne de gros titres négatifs.

Les trois phases de la crise

Une partie très importante de notre activité de surveillance consiste à prévenir les crises, c’est-à-dire à les éviter dans la mesure du possible.

Si elles devaient néanmoins survenir nous devons pouvoir les gérer efficacement. Du point de vue de la surveillance, il existe trois phases décisives de préparation et d’intervention.

Celles-ci s’appliquent indépendamment de la taille de l’établissement.

Premièrement, la phase de calme.

Il s’agit du fonctionnement normal des établissements ou du système. La FINMA surveille les établissements de manière continue et intervient à un stade précoce si nécessaire.

Deuxièmement, la phase d’instabilité : c’est à ce moment qu’une crise se construit et que les instabilités se multiplient. Durant cette phase, la FINMA veille à ce que les établissements utilisent les moyens qu’ils ont préparés pour se stabiliser.

Et enfin, il y a la phase de limitation des dégâts. La crise est alors à son paroxysme, sans perspective de stabilisation. La FINMA veille à ce qu'un établissement soit liquidé et quitte le marché de manière ordonnée.

Il suffit d'énumérer brièvement ces trois phases pour s'en rendre compte : c'est dans la première phase que nous avons, vous et nous, la plus grande marge de manœuvre.

D'où le cœur de mon message : en fin de compte, la stabilité de la place financière se décide au début, durant la phase de calme et d'intervention précoce.

Permettez-moi de développer un peu ma pensée au sujet de ces trois phases.

La phase de calme : construire la capacité d'agir et les options d'action

Pendant la première phase – celle de calme –, le fonctionnement normal et la stabilité règnent sur la place financière. L'objectif de la surveillance doit donc être de maintenir cette phase.

Mais malheureusement, nous ne pouvons pas prédire la prochaine crise, car l'économie et le système financier sont en constante mutation.

Les sources et les vecteurs de crise dans le système sont extrêmement complexes.

Mieux vaut donc veiller en amont à avoir un système financier résilient, dans lequel les autorités de surveillance s'efforcent de réduire au minimum possible la probabilité et l'ampleur d'une crise. Ce à quoi nous devons aspirer – et pour lequel je m'engagerai personnellement avec force dans les mois et les années à venir –, c'est : une surveillance « *best-in-class* ».

Cela signifie pour nous de disposer d'une palette complète d'outils et de compétences que nous utiliserions de manière efficace et efficiente dès l'apparition des premiers problèmes.

C'est ainsi qu'il sera possible d'agir de manière préventive, en amont contre les crises et d'éviter ainsi que les problèmes et les dysfonctionnements ne deviennent si graves qu'ils mettent en péril la stabilité d'un établissement ou de la place financière suisse dans son ensemble.

En d'autres termes, la FINMA doit pouvoir intervenir avant la phase d'instabilité.

Cela vaut tout particulièrement pour les banques d'importance systémique qui peuvent présenter des risques excessifs et disproportionnés.

D'autres grandes autorités de surveillance bancaire comme la Federal Reserve, la Banque centrale européenne et la Bank of England – mais aussi des plus petites comme à Singapour – ont déjà les compétences pour mettre en œuvre toutes leurs mesures de surveillance de manière précoce, c'est-à-dire quand tout est encore normal.

Il manque à la FINMA de nombreux outils pour agir aussi rapidement.

Par exemple, la FINMA ne dispose pas de la compétence légale de limiter les distributions et les rémunérations lorsque des tests de résistance prospectifs mettent au jour un potentiel déficit de fonds propres.

Nous avons également besoin d'un régime des *senior managers*, de la possibilité d'infliger des amendes ainsi que d'une plus grande transparence sur les procédures.

C'est pourquoi nous nous engagerons activement lorsqu'il s'agira de développer les instruments d'une intervention précoce efficace.

Il est parfois objecté que des possibilités d'intervention précoce de la FINMA constitueraient une atteinte excessive à la liberté économique.

Ou que des mesures plus poussées ne doivent être prises que lorsque l'établissement entre dans la phase de stabilisation.

Voilà ce que l'on pourrait répondre à ces objections : tout d'abord, une intervention à ce stade arrive souvent trop tard, car il y a déjà eu par exemple une forte sortie de liquidités, voire un *bank run*.

Ensuite, il faut souligner que les banques sont différentes des autres entreprises, précisément parce qu'elles peuvent être d'importance systémique.

Elles ont donc besoin d'une réglementation spécifique.

C'est pourquoi il existe déjà des interventions étatiques relativement fortes, par exemple avec la garantie des dépôts.

Plus la surveillance est efficace, moins il est besoin d'interventions supplémentaires qui faussent le marché.

La FINMA utilisera les instruments et compétences qu'elle a ou qu'elle aura à sa disposition d'une manière « *best-in-class* ».

À la FINMA, je fais l'expérience d'une équipe hautement professionnelle, motivée, innovante et collaborative.

Grâce aux leçons tirées de la dernière crise, tant en Suisse que dans le monde, nous nous développerons et nous améliorerons.

Comme nous l'avons mentionné, l'accent sera mis sur la surveillance préventive et donc sur l'intervention précoce.

Il est de notre devoir d'identifier les risques et d'agir de manière proactive dans le cadre de la surveillance afin de remédier le plus rapidement possible aux dysfonctionnements.

Nous nous y emploierons encore davantage à l'avenir.

Nous allons ainsi renforcer notre activité et nos instruments de surveillance afin de pouvoir identifier de manière précoce et encore plus ciblée les faiblesses de la culture du risque, de la gouvernance d'entreprise et des modèles d'affaires.

Les crises récentes, notamment celles de Credit Suisse et d'autres banques en difficulté, ont montré que les problèmes essentiels commencent généralement par une culture du risque insuffisante.

Celle-ci conduit à une gouvernance d'entreprise dysfonctionnelle et résulte en fin de compte en un modèle d'affaires non viable.

Ce n'est que plus tard que des problèmes de fonds propres et de liquidités apparaissent.

Mais à ce stade ultérieur, il est généralement plus difficile d'intervenir pour corriger la situation.

C'est précisément pourquoi, comme nous l'avons mentionné en introduction, il est essentiel que la FINMA dispose des compétences et des capacités nécessaires pour intervenir à un stade précoce et remédier aux dysfonctionnements.

Nous devons également veiller – avec la BNS et bien sûr les établissements eux-mêmes – à ce que les établissements financiers soient résilients aux chocs financiers et non financiers.

Nous devons nous assurer qu'ils disposent de suffisamment de fonds propres et de liquidités.

Ces volants de sécurité doivent couvrir les risques dans une très large mesure.

Nous continuerons par ailleurs à développer nos instruments dans les domaines des tests de résistance.

Ceux-ci montrent si les volants de fonds propres sont suffisants dans des scénarios économiques difficiles.

En outre, nous remettons en question les hypothèses relatives à l'évolution des affaires de l'établissement financier dans le cadre d'un dialogue permanent et intensif sur la planification des fonds propres. Nous évaluons de manière critique l'évolution de la capitalisation, y compris les distributions prévues.

Enfin, nous devons aussi mettre l'accent sur les risques non financiers.

Ceux-ci sont de plus en plus nombreux et peuvent mettre un établissement financier dans une situation difficile.

Pour faire face à ces risques, les établissements financiers ont besoin d'une bonne gestion des risques et de processus adaptés, par exemple, pour contrer des cyberattaques ou pour surmonter la défaillance d'un fournisseur de services critiques.

Mais le comportement commercial aussi doit être irréprochable, notamment en ce qui concerne la prévention des risques liés au blanchiment d'argent, aux abus de marché et aux sanctions.

Dans ces domaines également, nous continuerons d'exercer une activité de surveillance minutieuse.

La phase d'instabilité : surmonter la crise par soi-même

Pour revenir à nos trois phases : durant la deuxième phase – celle d'instabilité –, nous évoluons dans un contexte de grande incertitude ou de crise naissante.

À ce stade, la surveillance « *best-in-class* » consiste à s'assurer à l'avance qu'un établissement dispose de moyens et de possibilités efficaces pour se sortir lui-même d'une crise.

Cela vaut pour toutes les banques qui connaissent des turbulences.

Pour les banques d'importance systémique, cela passe par l'établissement de plans de stabilisation crédibles et exécutoires de la part des établissements.

Ceux-ci aident l'établissement financier à renforcer sa situation en matière de liquidités et de fonds propres en cas de crise.

À l'avenir, nous soumettrons encore davantage ces plans à des tests préventifs pour vérifier leurs hypothèses, leur exécutabilité et leur efficacité dans des situations de crise.

Les plans de stabilisation doivent être réalistes et réalisables.

Il est donc essentiel pour la réussite d'un plan de stabilisation que celui-ci ait été correctement préparé dans la première phase, celle de calme.

Le *senior management* de la banque a le devoir de se pencher sur le plan de stabilisation pendant la phase de calme.

La phase de limitation des dégâts

Lors de la troisième phase – celle de limitation des dégâts –, il s'agit d'accompagner la faillite d'un établissement, de protéger les ayants droit et de réduire les dommages au minimum.

L'objectif d'une surveillance « *best-in-class* » doit être que la liquidation de l'établissement, c'est-à-dire la *resolution*, reste une option réalisable. Dans le cas d'UBS, il n'y aurait par exemple plus d'alternative en cas d'urgence, comme une reprise par une autre banque.

Il faut donc œuvrer pour qu'UBS soit « résolvable ».

La crise de CS a notamment montré sans ménagement la vulnérabilité des maisons mères.

C'est donc sur cette unité que nous allons mettre l'accent.

Dans le cas d'UBS, nous nous engageons pour une capitalisation complète des participations de cette entité.

Nous continuerons à renforcer les plans de liquidation des établissements d'importance systémique et à faire en sorte qu'ils soient exécutables dans différents scénarios.

En particulier, nous examinerons à l'avance chez UBS le modèle d'affaires et la structure de la banque combinée afin de déterminer s'il est possible de la liquider.

Dans ce contexte, nous devons avoir la compétence d'empêcher les activités commerciales, les pratiques ou les interdépendances qui pourraient faire obstacle à une liquidation efficace de l'établissement.

En outre, il existe un lien entre la *resolvability* et les volants de fonds propres au niveau du groupe : plus il est difficile de liquider une banque, plus les volants préventifs devraient être élevés.

Nous allons examiner cela de près.

Ici aussi, il est essentiel de préparer la *resolvability* pendant la phase de repos.

Conclusion : la préparation et la résilience font tout

Mes explications sur les phases de préparation et d'intervention le montrent : la FINMA doit pouvoir intervenir efficacement plus tôt que ce n'est actuellement le cas.

Une intervention précoce permet d'éviter que la surveillance et, dans les cas extrêmes, l'État ne doivent intervenir beaucoup plus fortement par la suite.

Nous devons investir dans la phase de calme.

Le jeu se gagne dès le début de la partie.

C'est là que les banques, les autorités de surveillance, le Conseil fédéral et le Parlement doivent agir.

Nous devons avant tout veiller à ce que les mesures prévues dans le rapport TBTF soient mises en œuvre efficacement et le plus rapidement possible.

Il est également clair que les banques d'importance systémique et les grandes banques ont besoin d'une réglementation et d'une surveillance plus fortes que les petites banques qui sont représentées ici aujourd'hui.

C'est précisément pour cette raison que nous avons des exigences proportionnelles.

Cela doit rester ainsi.

Car les problèmes des grands ne doivent pas engendrer une surréglementation pour les petits.

C'est dans cet esprit que fonctionne le régime des petites banques : des règles simples et conservatrices permettent une surveillance et une intervention moindres.

Cela signifie moins de coûts de mise en œuvre pour les petites banques.

Je peux vous assurer que nous restons attachés à la proportionnalité en matière de surveillance.

La règle reste donc la même : la surveillance suit le risque.

Permettez-moi en résumé de préciser que la FINMA a besoin, en tant qu'autorité, des compétences nécessaires pour pouvoir intervenir rapidement durant la phase de calme.

Nous prendrons alors la responsabilité d'utiliser ces compétences supplémentaires de manière cohérente et ciblée.

Dans ce cadre, ma vision pour la FINMA est d'assurer en Suisse une surveillance « *best-in-class* » pour l'avenir, en s'appuyant sur les enseignements de la crise de CS et des autres évolutions internationales.

Et enfin : nous serons transparents.

Nous communiquerons de manière plus proactive sur les nouveaux risques que nous identifierons, sur ce que nous faisons pour les prévenir et sur les résultats que nous obtenons.

Nous communiquerons également de manière proactive lorsqu'il y aura de nouveaux besoins de réglementation pour faire face aux risques dans un système financier en constante évolution.

En tant que directeur de la FINMA, j'en suis convaincu : en fin de compte, la stabilité de la place financière se décide au début – durant la phase de calme et d'intervention précoce.

Merci.