

Conférence de presse annuelle du 4 avril 2017

Thomas Bauer
Président du conseil d'administration

Reconnaître les éléphants

Mesdames, Messieurs,

Depuis quelques semaines, il semble qu'il ne soit plus question que de déréglementation dans le secteur financier. Les déclarations de l'administration américaine et de certains Etats européens sont interprétées dans ce sens. Dans toute l'Europe, les représentants de la branche et les associations professionnelles prennent ces propos pour argent comptant et suivent le mouvement. « Moins, c'est mieux » ou « *one in, two out* » sont des devises très répandues actuellement. De tels concepts paraissent séduisants au premier abord mais ils s'avèrent en fait beaucoup trop simplistes. En tant que président de la FINMA, je me dois de répliquer du point de vue de notre activité de surveillance et de réglementation : « moins c'est mieux » ne suffit pas ; je dirais plutôt « judicieux, c'est mieux ». En effet, ce n'est pas la quantité qui compte, mais la qualité. Je souhaite reprendre ce thème dans mon exposé tout en expliquant la position fondamentale de la FINMA eu égard à ses activités de réglementation et de surveillance.

Dans le cadre de nos tâches, c'est-à-dire la surveillance et la réglementation, nous appliquons des principes clairs. L'un d'eux consiste à orienter notre action en fonction des risques. Cela signifie que, dans les domaines où des risques élevés menacent le système ou les clients des marchés financiers, la surveillance doit être étroite et la réglementation, poser des exigences élevées. Cela vaut notamment pour la dotation en fonds propres. En effet, la sécurité et la bonne santé de la place financière reposent sur la forte capitalisation des établissements. N'oublions pas trop vite les erreurs du passé.

L'approche adoptée par la FINMA ne signifie pas que nous exigeons une sécurité absolue, à tout prix et en tout lieu, ou que nous aspirons à une « surveillance tous risques ». Nous estimons en effet que le niveau de sécurité ne doit pas être le même partout lorsque les risques sont plus faibles. L'erreur est humaine. Un échec ne peut jamais être totalement exclu. En revanche, il est possible d'identifier les risques vraiment importants, d'y faire face le plus tôt possible et d'être armé pour les combattre, lorsque le pire se produit. Or, cela n'est pas possible sans règles. Sinon, nous ne pourrions pas accomplir le mandat légal qui nous a été confié – à savoir protéger les créanciers, les investisseurs et les assurés.

Il y a quelque temps, un homme politique a déclaré que la FINMA se préoccupait de nombreux détails, mais qu'elle ne voyait pas venir les « éléphants » – sous-entendu, les risques importants, non les établissements de grande taille. Je vais vous expliquer dans la suite de mon discours que, contrairement à cette opinion, toute notre action vise justement à identifier les « éléphants », c'est-à-dire les erreurs grossières, les cas problématiques et les risques majeurs, et à y réagir de façon appropriée, que ce soit au niveau de la réglementation, de la surveillance, ou en situation de crise.

La réglementation de la FINMA est différenciée et fondée sur des principes

Tout d'abord, je souhaite dire quelques mots au sujet de la réglementation. Contrairement à une opinion répandue, la FINMA est avant tout une autorité de surveillance. Elle applique donc les lois et les ordonnances existantes. En outre, elle est chargée de définir la réglementation d'exécution, même si celle-ci est subordonnée aux lois et aux ordonnances. La réglementation nous permet de garantir la transparence et la sécurité juridique tout en nous conformant à un principe important, celui de la différenciation appropriée.

Quand je dis que la FINMA, dans la mesure du possible, adopte une approche différenciée et fondée sur les risques, cela signifie que nous ne traitons pas les petits établissements de la même façon que les grands. Il nous est souvent reproché de réserver un traitement identique à tous les assujettis. Il s'agit d'une critique injustifiée, qui relève souvent de la pure subjectivité. Le volant de sécurité des banques en matière de fonds propres, qui dépend de la taille des banques et, partant, des risques inhérents à celles-ci, est un parfait exemple de ce traitement différencié. Il existe de nombreux autres domaines dans lesquels le degré de détail des dispositions diffère considérablement selon la taille des assujettis. Ainsi, les grands établissements doivent par exemple respecter des dispositions plus précises en matière de gestion des liquidités. Les banques et les assurances de petite taille sont quant à elles soumises à des exigences moins strictes dans le domaine de la gouvernance d'entreprise, notamment en ce qui concerne la composition du conseil d'administration. La FINMA tient compte des différences.

Cela dit, certaines règles doivent s'appliquer de façon identique à tous les assujettis. Ainsi, il ne serait pas acceptable que les dispositions relatives à l'acceptation de fonds dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent soient plus clémentes pour les banques de petite taille. Cela peut certes paraître étonnant, par exemple en ce qui concerne les banques actives uniquement sur le marché suisse, sans clientèle provenant de pays à risque. Mais dans ce domaine, on ne peut faire de différenciation. L'intérêt et la réputation de l'ensemble de la place financière et l'accès aux marchés étrangers sont ici prépondérants et ne permettent aucune exception.

Par conséquent, il n'est pas convenable de mesurer la réglementation simplement à l'aune du nombre total de pages. Si l'on s'en tient à l'aspect purement quantitatif des réglementations, la Suisse s'en sort bien. Tout d'abord, le volume total de la réglementation de la FINMA, avec environ 1 135 pages, est resté plus ou moins stable depuis 2014. Depuis, nous avons bien sûr adopté de nouvelles circulaires et ordonnances, mais dans le même temps, nous nous posons toujours la question de savoir où simplifier, voire supprimer des dispositions. Ensuite, en ce qui concerne le nombre de règlements, la Suisse soutient parfaitement la comparaison avec les pays étrangers. La densité de la réglementation dans le secteur financier y est nettement plus élevée qu'en Suisse ; je pense ici à l'Union Européenne, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Au sein des instances internationales, ce sont souvent nos représentants suisses, c'est-à-dire entre autres les spécialistes de la FINMA, qui plaident régulièrement en faveur de normes allégées et fondées sur des principes et se prononcent contre la prolifération incontrôlée des règlements. Cela n'est bien sûr visible ni pour le public ni pour les associations professionnelles, mais j'ai pu constater moi-même qu'il en est ainsi.

Enfin, il n'est pas rare que les acteurs de la branche eux-mêmes appellent de leurs vœux des règles afin d'assurer une plus grande clarté. Ce fut le cas récemment avec la loi sur l'infrastructure des marchés financiers ou la circulaire sur l'identification par vidéo et en ligne. En outre, si nous voulons vraiment

prendre au sérieux la question des nouvelles technologies, nous devons inévitablement définir de nouvelles règles du jeu, intelligentes et pragmatiques. Un tel cadre réglementaire, qui garantit la sécurité juridique, est un élément clé du succès et doit aussi tenir compte des besoins des clients et des investisseurs en matière de protection.

Comme vous le voyez, la réglementation a d'excellentes raisons d'être. La critique générale concernant l'explosion réglementaire est infondée. La FINMA se concentre en réalité sur l'essentiel ; dans la mesure du possible, elle accorde aux assujettis une certaine marge de manœuvre et leur laisse prendre leurs responsabilités dans l'application de la réglementation fondée sur des principes.

La FINMA exerce une surveillance différenciée et axée sur les ressources

La FINMA procède de manière différenciée non seulement en matière de réglementation, mais également dans le cadre de son activité principale, la surveillance. Elle y est d'ailleurs obligée, car c'est une autorité de structure légère, qui doit exploiter ses ressources de façon extrêmement rationnelle. Depuis maintenant quatre ans, le nombre de nos collaborateurs n'a pas augmenté en dépit des nouvelles tâches que nous devons assumer, telles que la délivrance de nouvelles autorisations pour les bourses et les référentiels centraux ou la surveillance de systèmes de négociation et du respect des obligations en matière de négoce. L'efficacité de la FINMA en tant qu'autorité est et reste donc un objectif primordial.

En toute logique, nous exerçons donc sur les établissements une surveillance fondée sur les risques. Pour ce faire, nous classons systématiquement les assujettis dans des catégories définies en fonction de leur taille et du risque qu'ils constituent pour le système et les clients des marchés financiers. Outre ces catégories statiques, la FINMA attribue également aux établissements des notes qui reflètent leur situation. Nous notons également les priorités des banques en matière de surveillance dans le domaine du comportement commercial, par exemple dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent. Ces évaluations nous permettent de piloter l'intensité de la surveillance et l'affectation de nos ressources. Pour simplifier, disons que plus l'établissement est grand ou plus sa situation est problématique, plus la surveillance est intense. La FINMA consacre en moyenne cent heures par an pour la surveillance de l'une des plus petites banques – appartenant à la catégorie 5. Il lui faut huit fois plus de temps pour surveiller une banque de la catégorie 4 et trente fois plus – soit trois mille heures par établissement et par an – pour les établissements suisses d'importance systémique, c'est-à-dire PostFinance, Raiffeisen et la Banque Cantonale de Zurich.

Cela montre que nous suivons une approche différenciée dans le traitement des assujettis et que nous gérons nos ressources avec efficacité. Nous souhaitons accroître cette efficacité. Par exemple, le rapport coûts/utilité des sociétés d'audit auxquelles nous recourons pour procéder aux audits prudentiels doit être amélioré. Les moyens que nous épargnerons ainsi seront affectés à des thèmes émergents. En font notamment partie les risques tels que les cyberattaques ou les risques liés à l'externalisation d'activités commerciales par les assujettis, également appelée « *outsourcing* ».

La FINMA veut être bien armée en cas de problème

Cette volonté d'axer clairement nos activités de surveillance sur les risques signifie aussi que nous ne maîtrisons et ne réglementons pas tout à grande échelle, ce qui n'est d'ailleurs ni possible ni souhaité. Une économie de marché qui fonctionne doit admettre que des établissements connaissent des revers.

En 2016, douze banques ont quitté le marché suisse pour différentes raisons. L'environnement de marché reste difficile pour toute la branche, principalement en raison de la persistance de faibles taux d'intérêt.

Lorsqu'un établissement se trouve effectivement en difficulté, la FINMA doit pouvoir réagir dans les plus brefs délais. Dans un tel cas, les collaborateurs de la FINMA doivent assurer de toute urgence la protection des créanciers et agir avec tout le soin requis. Pour mener à bien ces tâches, nous avons des spécialistes capables d'intervenir rapidement, judicieusement et, si possible, de manière préventive. C'est la raison pour laquelle la FINMA a récemment regroupé son savoir-faire en matière de prévention et de gestion des crises dans une division à part entière nommée « Recovery et Resolution ». Cette division est chargée de trois tâches principales. Premièrement, elle travaille à l'élaboration de plans d'urgence préventifs, notamment pour les banques d'importance systémique. Deuxièmement, elle se préoccupe de la gestion des crises en soutenant les efforts de restructuration et d'assainissement déployés par les entreprises. Troisièmement, elle exécute les procédures d'insolvabilité, lorsque le pire se produit. La FINMA accompagne ainsi les assujettis dans toutes les phases de leur existence, pour ainsi dire du berceau au tombeau. Et ce, pour protéger les créanciers et le système dans son ensemble, même en cas de sortie forcée du marché. Pour finir, j'aimerais ajouter que, dans le secteur des assurances également, nous nous engageons pour l'établissement d'une législation relative à l'assainissement qui soit efficace ; dans ce domaine, des bases légales claires sont nécessaires.

Comme je l'ai souligné, la FINMA n'applique pas une stratégie du « risque zéro ». Nous ne pouvons pas conjurer tous les dangers, de même que la police ne peut empêcher tous les accidents de se produire. Mais nous pouvons mener une action préventive et, lorsqu'un accident se produit malgré tout, limiter les dommages. Voilà pourquoi le principe sur lequel reposent nos activités de surveillance et de réglementation n'est pas « moins, c'est mieux », mais « judicieux, c'est mieux ».

Je vous remercie de votre attention.