

Conférence de presse annuelle du 5 avril 2022

Marlene Amstad, présidente du conseil d'administration

La stabilité comme base de l'innovation et de la durabilité

Mesdames, Messieurs,

Nous sommes tous sous le coup de l'actualité accablante du conflit en Ukraine. Jusqu'il y a encore peu de temps, il nous était presque impossible d'imaginer ce qui est désormais la réalité depuis quelques semaines : la guerre en Europe. Cela nous préoccupe en tant que personne. Mais cela nous concerne également en tant qu'autorité de surveillance. Urban Angehrn, notre directeur, vous expliquera juste après cet exposé comment nous réagissons aux événements actuels dans notre activité de surveillance et quels sont les instruments auxquels nous pouvons recourir. Pour la première partie de cette conférence de presse annuelle de la FINMA, j'aimerais saisir l'occasion pour donner différents coups de projecteur sur les trois orientations stratégiques centrales de la FINMA, et ce, en me fondant sur notre rapport annuel publié aujourd'hui. Parlons donc de la stabilité, de l'innovation et de la durabilité. Permettez-moi de commencer par ce pilier d'une activité de surveillance efficace qu'est la stabilité.

La stabilité, la base

Il n'est pas toujours aisé de démontrer les avantages de la réglementation et de la surveillance. Cependant, les deux dernières années ont mis en avant leur importance centrale. Deux crises ont placé le monde, et notamment le monde financier, devant de grands défis : la pandémie et maintenant, la guerre en Ukraine. Et cela n'est pas fini. S'ajoutent à cela des événements isolés mais importants, d'une grande portée pour certains établissements, comme Archegos et Greensill. De telles situations de crise sont les moments durant lesquels l'on perçoit bien plus clairement les avantages d'une capitalisation forte et d'une liquidité suffisante pour la stabilité des établissements.

Dans l'ensemble, nous avons pu constater, sur la base des expériences faites dans le contexte des deux exemples cités plus haut, que la stabilité des établissements sur la place financière est bonne. Les volants nécessaires, ces « airbags », existaient et il s'agit aussi, si nécessaire, de les reconstituer intégralement. La FINMA s'engage sur ce point de manière systématique depuis la crise financière mondiale de 2008.

Nous avons pu donc constater que la réglementation existante déployait ses effets stabilisateurs. Parallèlement, nous devons nous souvenir que quelques éléments importants du train de mesures décidé dans le sillage de la crise financière mondiale de 2008 n'ont pas encore été mis en œuvre. Les dernières étapes du train de mesures de Bâle III ont été pour l'essentiel adoptées dès décembre 2017, soit il y a plus de quatre ans. Cependant, elles ne sont pas encore intégralement mises

en œuvre aujourd'hui, ni sur le plan international, ni en Suisse. Pour la Suisse, les adaptations correspondantes dans l'ordonnance sur les fonds propres devraient être soumises à consultation cette année. Il s'agit avant tout d'une meilleure dotation en fonds propres pour les risques de crédit, les risques de marché et les risques opérationnels ainsi que d'un seuil inférieur (*output-floor*) pour les fonds propres minimaux des banques avec approches modélisées. J'aimerais ici aussi souligner les améliorations des dispositions en matière de liquidité pour les banques d'importance systémique dans le contexte de la problématique *too big to fail*, lesquelles devraient entrer en vigueur mi-2022. Ce que la crise financière mondiale avait montré, la pandémie l'a confirmé, surtout en mars 2020 : « *Cash is King* ». Outre des volants de fonds propres solides, les banques ont besoin de volants de liquidité tout aussi solides.

Il est central de boucler désormais, proprement et rapidement, les réformes finales de Bâle III. Finalisons enfin la consolidation de cette base qui renforce durablement la stabilité des établissements et du marché financier. Les derniers événements ont montré les avantages à nous préparer non seulement au beau temps, mais aussi aux situations de crise imprévues.

S'impliquer pour des acteurs du marché financier stables est et reste une priorité pour la FINMA. Des établissements et des marchés stables sont fondamentaux pour notre place financière. Plus cette base est solide, plus nous pouvons nous permettre de nous intéresser à des thèmes d'avenir. Et c'est ainsi que j'en viens à mon second sujet : l'innovation.

L'innovation dans la branche et la surveillance

L'innovation concerne, d'une part, la manière dont la FINMA appréhende la dynamique de numérisation croissante de la branche et, d'autre part, comment la FINMA se numérise elle-même. Concernant la numérisation de la branche, nous considérons qu'il est de notre mission d'accompagner ce processus de manière constructive et en tenant compte des risques. Et c'est précisément ce que nous faisons depuis longtemps. La FINMA a très tôt été confrontée à des modèles d'affaires novateurs. Dès 2014, les questions sur le financement participatif et le bitcoin se sont multipliées. Ont suivi l'autorisation Fintech et le Fintech Desk de la FINMA. Nous étions alors une autorité pionnière sur ce point à l'échelle mondiale. En outre, les guides pratiques sur les ICO et les *stablecoins* ont permis de clarifier rapidement la situation juridique dans ces domaines.

L'année dernière aussi, la FINMA a franchi différentes étapes : elle a ainsi autorisé le premier crypto-fonds de droit suisse. En outre, elle a octroyé pour la première fois une autorisation pour des infrastructures permettant le commerce et la compensation de valeurs mobilières numérisées sous forme de jetons. Cela permet le négoce multilatéral de valeurs mobilières transférées et conservées sur une infrastructure fondée sur la TRD. Il convient aussi de mentionner la finalisation de la législation suisse sur la TRD. Les systèmes de négoce fondés sur la TRD diffèrent des bourses habituelles notamment sur deux points. Premièrement, ils peuvent aussi admettre des clients finaux comme participants. Deuxièmement, ils peuvent proposer des services de compensation et de conservation en plus de la négociation. Cette combinaison d'activités auparavant inconciliables crée un espace pour de nouveaux modèles d'affaires innovants. Par conséquent, elle se traduit aussi par de multiples exigences envers les requérants. La FINMA a donc publié un guide pratique détaillé sur ce sujet en guise d'aide.

Ce regard rétrospectif nous permet d'affirmer que beaucoup a déjà été réalisé. Si nous regardons vers l'avenir, nous voyons trois évolutions dans le domaine de l'innovation : de nouveaux acteurs sur les

marchés financiers, de nouveaux actifs et – certainement le phénomène le plus ambitieux – de nouvelles infrastructures. Brièvement sur les nouveaux acteurs des marchés financiers : à l'échelle internationale, l'on parle beaucoup de la BigTech. Cependant, jusqu'ici, la Suisse n'est qu'indirectement concernée car ces entreprises sont pour l'instant actives sur le marché financier suisse majoritairement de manière transfrontière. Pour la FINMA, les établissements assujettis à sa surveillance qui occupent actuellement le devant de la scène sont ceux qui proposent davantage des prestations de service dans le domaine des cryptos. Ces offres sont de plus en plus complexes et de plus en plus diverses. En guise d'exemple, voici une liste des prestataires d'actifs virtuels (*virtual asset service providers*, VASP) sur le marché financier suisse. Ils proposent tous une gamme de prestations qui vont des activités de change fiat/crypto et crypto/crypto jusqu'à des prestations ICO en passant par des transactions et la conservation de valeurs patrimoniales virtuelles. Concernant les nouveaux acteurs des marchés financiers, la FINMA accorde une attention particulière aux prescriptions de la législation en vigueur en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. La FINMA a donc précisé ses attentes pour l'audit des établissements qui sont actifs dans le domaine des cryptos, intégrant un module sur les actifs virtuels (*virtual assets*, VA) et les prestataires d'actifs virtuels (*virtual asset service providers*, VASP).

Les nouveaux actifs présentent aussi des risques accrus de blanchiment d'argent. C'est surtout le cas des cryptoactifs fondés sur la TRD. De tels actifs permettent de transférer de grosses sommes, en quelques secondes, de manière largement anonyme, sans rattachement à un lieu précis. Le volume de cryptoactifs a presque quintuplé en un an avec une volatilité élevée. Le Conseil de stabilité financière (CSF) ne considère pas pour le moment les cryptoactifs comme d'importance systémique, mais recommande cependant d'en observer l'évolution de très près. Il en va de même pour les nouvelles infrastructures, au nombre desquelles compte la « finance décentralisée » (DeFi), terme générique pour désigner les modèles d'affaires fondés sur la TRD. Ici, les intermédiaires financiers classiques sont remplacés par des « *smart contracts* ». Pour les autorités de surveillance à travers le monde, il en résulte une série de nouveaux défis.

Comment faisons-nous face à ce triple défi : nouveaux acteurs, nouveaux actifs, nouvelles infrastructures ? Autant que possible, la FINMA applique de manière systématique le principe « mêmes risques, mêmes règles ». Ce principe jouit d'un large consensus. Quand une réglementation est nécessaire, il n'est pas utile de réinventer la roue à chaque fois. Dans la perspective de la DeFi, le principe élémentaire d'une responsabilité claire est en outre particulièrement important. Une responsabilité claire est la base pour la protection du bon fonctionnement des marchés financiers et de leurs clients. Sans responsabilité claire, il ne peut guère y avoir de vraie innovation sur le marché financier. Proposer des prestations décentralisées tout en pouvant toujours identifier de manière sûre les responsables, tel est le défi.

La numérisation n'est pas seulement synonyme de chances et d'opportunités ; elle recèle aussi des risques. La FINMA considère les cyberrisques comme l'un des principaux risques pour la place financière, et ce, depuis trois ans. En mai 2020, la FINMA a précisé les dispositions relatives à l'obligation de lui annoncer les cyberattaques. Depuis, c'est déjà une centaine de signalements qui lui sont parvenus, dont la moitié environ concernait des banques. La FINMA a aussi intensifié les contrôles sur place concernant les thématiques de l'informatique et de la gestion des cyberrisques, organisant ainsi trois fois plus de contrôles dans ce domaine en 2021 qu'en 2019.

Vu la numérisation croissante du marché financier, les autorités de surveillance ne peuvent assumer correctement leur mandat que si elles deviennent elles-mêmes plus numériques. Les défis et les chances sont grands et la FINMA travaille intensément à ce sujet. Une des questions les plus fréquentes concernant la numérisation de la FINMA : bientôt RoboCop ? Non ! La technologie peut améliorer l'efficacité et l'efficacités des personnes, mais ne peut pas les remplacer. Ainsi, ce seront certainement toujours des collaborateurs de la FINMA en chair et en os qui continueront d'assurer les contrôles sur place. Mais la décision de savoir où nos collaborateurs doivent précisément porter leur attention est de plus en plus soutenue par la technologie. Il s'agit de profiter des avantages de la numérisation tout en laissant les principales décisions finales aux humains.

Le rôle de la FINMA dans la durabilité

Après la stabilité et la numérisation, la durabilité est le troisième sujet de cette heure. Le changement climatique est devenu en très peu de temps une priorité pour de nombreux assujettis. Pour conclure, permettez-moi donc de vous présenter quelques-unes des réflexions stratégiques de la FINMA quant au thème de la durabilité.

Tout d'abord, beaucoup est encore ouvert et l'objet de discussions aux niveaux tant national qu'international. Il est cependant déjà évident que le risque climatique est un facteur de risque, et non une catégorie de risques. Sur le marché financier, les conséquences du changement climatique et les mesures prises afin de protéger le climat se répercutent sur les catégories de risques classiques : risques de crédit, risques de marché, risque d'assurance ou risques opérationnels. Cela permet aux établissements financiers de pouvoir continuer à se reposer sur la gestion des risques qu'ils ont mise en place, mais les oblige aussi ponctuellement à élargir la gamme des instruments à leur disposition. Vis-à-vis des risques financiers liés au climat, les attentes de la FINMA sont toujours les mêmes : que les établissements assujettis gèrent ces risques de manière adéquate. De son côté, la FINMA intègre les risques climatiques dans sa pratique de surveillance. Elle suit les « meilleures pratiques » internationales et s'engage donc aussi à mettre en œuvre les principales recommandations du Network for Greening the Financial System.

Conformément à son mandat, la FINMA aborde la thématique de la durabilité sous deux aspects : stabilité et protection contre les abus. D'un côté, la stabilité peut être menacée directement. Par exemple par des catastrophes naturelles liées au climat et les frais qu'elles engendrent, faisant ainsi augmenter le taux de sinistres. Cela est particulièrement manifeste dans le domaine de l'assurance. D'un autre côté, la stabilité est aussi concernée indirectement, via ce que l'on appelle les risques de transition. Ainsi, des valeurs patrimoniales peuvent devenir illiquides ou plus volatiles dans certains secteurs. Les deux phénomènes augmentent les risques d'évaluation dans les bilans des établissements financiers. Les conséquences du changement climatique peuvent donc engendrer pour les assujettis des risques financiers significatifs à long terme. Outre une gestion adaptée de ces risques, la FINMA attend aussi une publication adéquate des principaux risques climatiques. L'année dernière déjà, la FINMA avait fait entrer en vigueur les obligations de transparence concernant les risques climatiques pour les grandes banques et entreprises d'assurance.

Le second rôle de la FINMA réside dans la lutte contre les abus – et avant tout dans ce contexte dans la prévention de l'écoblanchiment. En principe, nos exigences à ce propos sont simples : « Il faut trouver à l'intérieur ce qui est promis à l'extérieur. » La transparence est centrale dans la lutte contre les abus, ainsi que l'avait déjà souligné la FINMA fin 2021 dans une communication sur la surveillance

relative à la prévention et à la lutte contre l'écoblanchiment dans le domaine des fonds et au point de vente. Les possibilités prudentielles d'action de la FINMA sont cependant limitées face à l'écoblanchiment. Dans le domaine des placements collectifs de capitaux, elle ne peut par exemple intervenir qu'en cas de tromperie manifeste. Ce qu'elle a déjà dû faire sporadiquement. Laissez-moi conclure ce sujet avec une remarque : les potentiels cas juridiquement litigieux de l'avenir naissent aujourd'hui. Il est de l'intérêt tant de la surveillance que de la branche d'aborder la durabilité de manière durable.

Bien armés pour l'avenir

Pour résumer, je dirais que l'expérience née des derniers événements a montré que la place financière suisse repose sur des fondations stables et solides. Ce à quoi je me réfère ici, c'est d'une part à la stabilité financière et opérationnelle des assujettis et d'autre part, aussi à la stabilité au sens de la prévisibilité des conditions-cadres, qui résultent des règles fondées sur des principes et de l'application des règles par la FINMA. Il est capital de boucler désormais, proprement et rapidement, les derniers travaux concernant cette base des marchés financiers. Je considère que la Suisse est bien positionnée pour utiliser les chances que lui offrent la numérisation et les efforts communs pour plus de durabilité. La Suisse a tout ce qui est nécessaire à une place financière stable, durable, innovante et donc durablement compétitive.

Je vous remercie de votre attention et passe maintenant la parole à Urban Angehrn qui nous expliquera comment la FINMA en tant qu'autorité de surveillance réagit aux événements actuels du conflit en Ukraine et quels sont les instruments auxquels elle peut recourir.