

Finance Forum Zürich, 1^{er} octobre 2024

Stefan Walter, directeur de la FINMA

La surveillance « *best-in-class* » en période de changement constant

Messages clés

1. Qu'il s'agisse de services financiers traditionnels ou d'innovations dans le domaine des Fintech, il convient de compléter la surveillance des marchés financiers par de nouvelles compétences afin de permettre une intervention précoce efficace.
2. C'est précisément dans le domaine de la surveillance de l'innovation qu'une surveillance proportionnée et fondée sur les risques est décisive. Les risques liés aux nouveaux modèles d'affaires et aux nouvelles technologies sont plus difficiles à évaluer. L'accompagnement de la FINMA assure une bonne réputation au secteur des Fintech. À cet égard, il est également important que la FINMA ait la compétence légale, dans le secteur bancaire comme dans le secteur non bancaire, de procéder à ses propres contrôles sur place, comme c'est déjà le cas dans la surveillance des assurances.
3. La numérisation, l'agrégation et la désagrégation, l'*open banking* et les établissements financiers non bancaires constituent quelques-uns des principaux changements survenus ces dernières années dans le secteur bancaire. Ceux-ci ne recèlent pas seulement de nouveaux risques, mais accélèrent également le développement des risques traditionnels.
4. Pour protéger durablement les modèles d'affaires contre les nouveaux risques dans ce contexte de changement rapide, les établissements doivent investir dans une stratégie commerciale claire, une culture du risque forte, une gouvernance solide et une gestion des risques proactive.
5. L'effacement des frontières entre banques et non-banques, les cyberattaques d'un nouveau genre par l'intelligence artificielle et l'informatique quantique, les risques géopolitiques et la méfiance déclenchée par les réseaux sociaux représentent des défis pour la surveillance des marchés financiers.

6. Les éléments nécessaires à la réussite de la surveillance des marchés financiers en période de changement constant sont l'intervention précoce, l'approche technologiquement neutre, la compréhension du contexte, la coopération internationale et une approche fonctionnelle.

[Seul le texte prononcé fait foi]

« **Stabilität durch Wandel.** » Lorsque j'ai appris le mot d'ordre du Finance Forum Zürich 2024, il a immédiatement retenu toute mon attention. J'aimerais vous expliquer pourquoi dans les minutes qui suivent.

Mesdames, Messieurs, Je suis très heureux de pouvoir m'adresser à vous aujourd'hui, dans ce magnifique palais des congrès.

Parce que...

- la stabilité financière,
- une croissance saine du secteur financier
- ainsi que les innovations et les nouvelles technologies sur la place financière

... sont autant de sujets qui nous accompagnent au quotidien, moi et mes collègues de la FINMA.

Qu'est-ce qui vous attend dans les prochaines minutes ? Mon intervention s'intitule « La surveillance *«best-in-class»* en période de changement constant ».

Puisque nous parlons aujourd'hui de changement, je vais vous montrer dans un premier temps ce qui a changé, en particulier dans le secteur bancaire, au cours des dernières années. Le progrès technologique et l'innovation y jouent un rôle tout particulier. Dans un deuxième temps, je décrirai les risques que ce changement recèle. Dans un troisième et dernier temps, vous découvrirez comment la FINMA gère les nouvelles évolutions sur la place financière. C'est à ce moment-là que j'aborderai la question de la surveillance « *best-in-class* », comme je l'ai déjà fait dans des discours précédents.

En effet, qu'il s'agisse de la surveillance des services financiers traditionnels ou des dernières avancées du monde des Fintech : nous devons constamment développer la surveillance des marchés financiers. Et c'est précisément en période de changements et de mutations que la FINMA doit assurer une surveillance efficace – grâce à de nouvelles compétences et leur mise en œuvre dans le cadre d'une intervention précoce.

En ce qui concerne la surveillance dans le domaine de l'innovation, j'insiste particulièrement sur l'importance d'une surveillance proportionnée et fondée sur les risques.

Dans ce contexte, j'aimerais commencer par un fait qui me tient personnellement à cœur ou, en d'autres termes, dissiper un mythe :

→ Innovation et surveillance ne sont pas contradictoires !

Au contraire : ce n'est que dans le cadre d'une réglementation et d'une surveillance solides que l'innovation peut être couronnée de succès, contribuer durablement à la croissance du secteur financier et surtout garantir la meilleure protection possible des clients.

Lorsque de nouveaux modèles d'affaires et de nouvelles technologies recèlent des risques qu'il n'est pas encore possible d'évaluer correctement, l'accompagnement étroit de la FINMA est à nos yeux utile à la bonne réputation de tout un secteur.

Et comme vous pouvez certainement vous l'imaginer, les risques ne diminuent pas à une époque marquée par des changements et des innovations toujours plus rapides. Voici, selon moi, quelques-uns des changements les plus importants de ces dernières années :

- **La numérisation**
La technologie a révolutionné les activités bancaires. L'automatisation des processus, le *cloud computing*, l'analyse des données et l'intelligence artificielle ont permis d'accroître l'efficacité, de réduire les coûts et d'améliorer l'expérience client.
- **L'agrégation et la désagrégation**
Les progrès technologiques et les changements réglementaires ont conduit à une agrégation mais aussi à une désagrégation de la chaîne de valeur des services bancaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur bancaire. D'une part, les banques réduisent leurs services pour se concentrer sur un domaine particulier de leur chaîne de valeur et, d'autre part, les établissements non bancaires entrent sur le marché et proposent aux clients une expérience personnalisée et généralement numérique. L'une des conséquences de cette évolution est que les modèles d'affaires et les sources de revenus traditionnels sont remis en question.
- **L'*open banking***
L'évolution du secteur bancaire a également entraîné une modification du comportement des clients. Aujourd'hui, la plupart d'entre nous ont plus que juste un compte bancaire, une assurance ou une plate-forme de *trading*. Ce qui est nouveau, c'est que dans le concept d'*open banking*, il arrive, avec le consentement des clients, que des prestataires tiers puissent

accéder, par exemple avec des applications Fintech, à des données bancaires ainsi qu'à des données d'autres entreprises financières, permettant ainsi de nouveaux services financiers personnalisés.

- Les établissements financiers non bancaires

Ces établissements proposent des services financiers, mais ne sont pas des banques traditionnelles. Leur marque de fabrique est la combinaison de la numérisation et de la dissociation des services bancaires. Cette combinaison brouille les frontières entre les banques traditionnelles et le secteur non bancaire. Les établissements financiers non bancaires transforment ainsi le secteur bancaire traditionnel en offrant à leurs clients une large gamme de services financiers tels que le prêt, les paiements et la gestion d'actifs, sans nécessairement être soumises au même contrôle réglementaire que les banques traditionnelles. Cela comporte également des risques pour la stabilité financière, car le secteur des établissements financiers non bancaires est étroitement lié au secteur bancaire.

Vous voyez, il s'est passé beaucoup de choses. D'un côté, c'est passionnant et peut apporter de nombreux avantages aux clients. Mais, d'un autre côté, cela ne va pas sans l'apparition de nouveaux risques qu'il convient de surveiller.

En outre, il convient de ne pas oublier non plus que non seulement les risques financiers traditionnels demeurent, mais ils peuvent se déployer encore plus rapidement du fait de la combinaison de la numérisation, des réseaux sociaux, de l'intelligence artificielle et de l'informatique de haute performance – et provoquer par exemple des sorties de liquidités encore plus rapides.

L'évolution technologique entraîne aussi une modification croissante des modèles d'affaires des banques et des établissements non bancaires, où les revenus fondés sur les commissions jouent un rôle plus important, ce qui met davantage l'accent sur les risques non financiers au nombre desquels comptent les cyberrisques, les risques liés au blanchiment d'argent et aux sanctions, les risques liés aux prestataires tiers et les risques de réputation. Enfin, il existe un risque que les modèles d'affaires deviennent obsolètes beaucoup plus rapidement, soit par inaction, soit par la poursuite d'une stratégie non durable.

Pour faire face à ces changements rapides et aux risques qui en découlent, les établissements ont notamment besoin d'une stratégie commerciale claire, associée à une culture du risque forte, à une gouvernance solide et à une gestion des risques proactive. Une *compliance* robuste et la protection de sa propre réputation sont essentielles. Ce n'est qu'ainsi qu'ils pourront assurer la pérennité de leurs modèles d'affaires dans cet environnement dynamique.

Pour la surveillance des marchés financiers, les défis ont également augmenté. En voici quelques exemples :

- Les frontières floues entre les banques et les établissements non bancaires rendent difficile la surveillance des activités et des processus. Malgré la rapidité des changements, il est important de ne pas perdre de vue certains fondamentaux. En effet, les risques systémiques liés aux activités parabancaires subsisteront. Nous devons comprendre comment les crédits sont négociés en dehors du secteur bancaire et comment les banques et les établissements non bancaires sont interconnectés. Et nous devons être en mesure d'identifier tous les établissements qui offrent des services bancaires ou équivalents, de reconnaître la frontière entre les banques et les établissements non bancaires, afin de garantir une réglementation et une surveillance adéquates.
- En outre, plusieurs nouveaux risques sont apparus ces dernières années, lesquels ont le potentiel pour déstabiliser les systèmes financiers. C'est par exemple le cas lorsque des technologies telles que l'intelligence artificielle et l'informatique quantique sont utilisées pour des cyberattaques d'un genre nouveau. Ou lorsque les réseaux sociaux alimentent une crise de confiance et entraînent un *bank run* numérique, avec des retraits de fonds en un temps record par des clients pris de panique.
- Les risques géopolitiques exigent que l'on se concentre davantage sur l'interaction entre les sanctions et les risques de blanchiment d'argent. Les risques géopolitiques ont également augmenté la fréquence et l'intensité des cyberattaques, notamment de la part d'acteurs étatiques. De plus, la géopolitique fait naître des risques pour le développement économique.

Comment la surveillance fait-elle face à des défis ? Je pense que nous devons nous concentrer sur les éléments suivants :

Une intervention précoce

Pour faire face aux défis, une réglementation solide et une intervention précoce sont des instruments essentiels de la prévention des crises. Les autorités de surveillance doivent adopter une approche plus axée sur des facteurs qualitatifs et se concentrer davantage sur la culture d'entreprise, la gouvernance et les modèles d'affaires.

En règle générale, les problèmes débutent au sein des banques et autres établissements financiers précisément dans ces domaines, 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 d'y détecter rapidement les problèmes. Il s'agit alors d'agir rapidement et, le cas échéant, d'intervenir avec des instruments appropriés. Une intervention précoce et des mesures ciblées permettent de remédier plus tôt aux problèmes, avant qu'ils n'affectent l'ensemble de l'établissement et, dans les cas extrêmes, les contribuables.

Une surveillance fondée sur les risques et proportionnelle

La surveillance doit utiliser ses ressources de manière efficace et en fonction des risques. Cela implique une approche différenciée en fonction du risque, de la taille et de l'importance systémique. Mais là où nous voyons des risques potentiels, nous devons aussi aller au fond des choses, notamment en misant davantage sur nos propres contrôles sur place.

Dans ce contexte, je voudrais mentionner l'approche des « *known knowns* », des « *known unknowns* » et des « *unknown unknowns* ». Ce concept a fait ses preuves et est très pertinent pour la gestion des risques prudentiels. Les « *known knowns* » sont des risques qui sont déjà visibles, comme le fait de ne pas respecter les exigences minimales en matière de fonds propres et de liquidités, et pour lesquels le superviseur doit essentiellement décider de la manière appropriée de réagir. À l'autre extrême, il y a les « *unknown unknowns* ». Ce sont des risques que nous ne pouvons pas imaginer à l'avance, comme la crise liée à la COVID-21. La seule façon d'y remédier est d'accroître la résilience des établissements et du système en général, par exemple en prévoyant des volants de capitaux et de liquidités suffisants.

Mais ce sont surtout les « *known unknowns* » pour lesquels la surveillance doit aller en profondeur de manière préventive. Les « *known unknowns* » sont des risques dont nous savons qu'ils sont déjà quelque part sous la ligne de flottaison ou qu'ils s'accumulent. Il suffit de les trouver avec une approche intelligente. Je parle du fait que, parmi notre population d'établissements, il y en a certainement qui ont des gros risques dans leurs crédits, qui ne recensent pas correctement leurs risques de crédit ou d'assurance ou qui présentent de graves lacunes dans le recensement et le contrôle de leurs risques liés au blanchiment d'argent ou aux sanctions. La préparation aux cyberrisques varie aussi certainement d'un établissement à l'autre. Il existe de nombreux autres exemples dans d'autres domaines à risque.

Afin d'identifier en amont ces « *known unknowns* » et de les neutraliser, le superviseur doit mettre en place des filtres fondés sur les risques en partant des données et des interactions avec

l'établissement et agir lui-même et à un stade précoce quand les signaux passent au jaune. Par exemple, en cas de risque d'évaluation dans les opérations de crédit, le superviseur doit pouvoir, le cas échéant, prélever un échantillon de crédits afin de déterminer si les corrections de valeur sont suffisamment prudentes pour couvrir le risque de défaillance. Pour les établissements dont le filtre fondé sur le risque peut signaler des risques accrus de blanchiment d'argent, un contrôle approfondi sur place doit également porter sur un échantillon représentatif de clients et déterminer si, par exemple, les contrôles requis ont été effectués lorsque des relations d'affaires ont été nouées. Sans un tel contrôle sur place fondé sur les risques, les « *known unknowns* » restent « *unknown* ». Et le risque pour l'établissement financier et, dans les cas extrêmes, pour le système financier suisse, demeure inutilement élevé.

Des contrôles approfondis sur place sont la norme pour les principales autorités de surveillance du monde. En Suisse, nous avons certes introduit l'instrument des contrôles sur place depuis un certain temps, mais dans le secteur bancaire, il existe certaines prescriptions légales concernant le recours aux sociétés d'audit. Contrairement au domaine des assurances, où il n'existe aucune restriction, l'article 23 de la loi sur les banques limite la marge d'appréciation de l'autorité de surveillance pour effectuer ses propres contrôles approfondis sur place auprès des assujettis, à titre préventif. Avec la suppression de cet obstacle légal, l'autorité de surveillance pourrait effectuer elle-même des contrôles approfondis là où elle estime que les risques sont trop élevés – même s'il n'y a pas encore de risque d'incendie évident. Là où elle continue à faire appel à des experts-comptables, elle doit pouvoir les mandater directement afin d'éviter autant que possible les conflits d'intérêts.

Une approche technologiquement neutre

À la FINMA, la surveillance et la réglementation sont indépendantes de la technologie et nous ne privilégions ni ne défavorisons aucune innovation par rapport à une autre en raison de sa technologie. Il est essentiel que nous développions des règles claires auxquelles doivent se conformer les nouveaux modèles d'affaires dans le domaine financier.

La compréhension du contexte

Compte tenu de l'interdépendance du système financier, il est essentiel pour les autorités de surveillance de comprendre les relations entre les banques, mais aussi entre les banques et les établissements financiers non bancaires. Cela inclut l'évaluation des risques systémiques potentiels.

La coopération internationale

Le caractère mondial du système financier exige une coopération internationale et intersectorielle accrue entre les autorités de surveillance, ce qui englobe notamment l'échange d'informations, des mesures réglementaires coordonnées et le développement de normes uniformes.

Une approche fonctionnelle

Enfin, compte tenu du rythme élevé des progrès technologiques, la surveillance doit être en mesure de s'adapter rapidement à de nouvelles situations. La législation prend du temps et les autorités de surveillance – en particulier dans le domaine des Fintech – doivent réagir rapidement aux nouveaux développements.

L'approche fonctionnelle, qui peut être résumée par « *same business, same risks, same rules* », permet à la FINMA d'appliquer les principes existants, fondés sur des principes, aux nouveaux développements. Et bien que la réglementation existante nous offre de nombreux outils et que l'approche fonctionnelle assure une réaction en temps opportun, l'équité et la cohérence, il reste des lacunes à combler. En Suisse, par exemple, l'un de ces domaines à améliorer est le fait que les émetteurs de *stablecoins* ne sont pas surveillés par la FINMA lorsque les droits des détenteurs de *stablecoins* sont garantis par une banque. Il en résulte des risques pour les émetteurs et les détenteurs de *stablecoins* ainsi que pour le garant.

Mesdames et Messieurs, permettez-moi de résumer :

L'innovation et les changements technologiques ont fondamentalement modifié la manière dont les services financiers sont fournis dans les secteurs bancaire et non bancaire, et ces changements se poursuivent, s'accéléralant même.

Il en résulte de nouveaux risques, notamment non financiers, que les établissements doivent gérer de manière proactive – par le biais d'une culture du risque, d'une gouvernance et d'une gestion des risques fortes.

La FINMA contribue à ce que l'utilisation de technologies innovantes sur le marché financier se fasse en accord avec le cadre réglementaire et que la protection et la confiance des clients ainsi que la réputation de la place financière suisse soient maintenues durablement à un niveau élevé.

Mettre l'accent sur la réduction des risques et sur des règles claires et contraignantes permet d'instaurer la confiance. Et la confiance est la clé du succès durable des innovations sur la place financière suisse.

Il est de notre responsabilité de faire avancer la surveillance qualitative et l'intervention précoce sur la base d'une réglementation solide mais proportionnée.

Cela s'applique surtout à l'endroit où les problèmes débutent auprès des établissements financiers, c'est-à-dire en cas de faiblesses dans la culture de risque, la gouvernance et les modèles d'affaires. Sur la base de signes typiques, la surveillance peut identifier à temps les problèmes dans ces domaines, agir rapidement et, si nécessaire, intervenir de manière appropriée. Les contrôles sur place fondés sur les risques sont ici un instrument important pour veiller à ce que la surveillance aille au fond des choses.

Pour ce faire, la FINMA a toutefois besoin de nouveaux instruments, de bases légales plus claires et sans doute aussi de plus de ressources. La surveillance a donc besoin d'une palette complète de compétences et d'un arsenal d'instruments bien fourni afin de pouvoir intervenir très tôt sur les plans qualitatif et quantitatif.

Je vous remercie de votre attention.