

Publication des risques financiers liés au climat : révision partielle des circulaires de la FINMA 2016/1 « Publication – banques » et 2016/2 « Publication – assureurs (*public disclosure*) »

Rapport explicatif

10 novembre 2020

Table des matières

Éléments essentiels	4
1 Nécessité d’agir et objectif	6
2 Contextes national et international	7
2.1 Évolutions nationales	7
2.2 Évolutions internationales et TCFD comme cadres de référence ..	8
3 Approche proportionnelle et fondée sur des principes.....	9
4 Quels sont les risques financiers liés au climat ?	11
5 Critères de détermination du caractère essentiel	13
6 Publication dans les configurations de groupe	13
7 Commentaires des différentes dispositions	15
7.1 Circulaire de la FINMA 2016/1 « Publication – banques ».....	15
7.1.1 Nouvel annexe 5 « Risques financiers liés au climat »15	
7.1.2 Champ d’application (Cm 14.1, 14.2 et annexe 5, Cm 1).....	15
7.1.3 Informations minimales (annexe 5, Cm 2).....	15
7.1.4 Gouvernance (annexe 5, Cm 3).....	15
7.1.5 Stratégie et saisie des risques (annexe 5, Cm 4).....	16
7.1.6 Gestion des risques (annexe 5, Cm 5).....	16
7.1.7 Matérialité des risques (annexe 5, Cm 6).....	17
7.1.8 Informations quantitatives (annexe 5, Cm 7).....	17
7.2 Circulaire de la FINMA 2016/2 « Publication – assureurs (<i>public disclosure</i>) »	17
7.2.1 Intégration dans la structure existante des circulaires (Cm 13).....	17

7.2.2	Champ d'application et données minimales (Cm 13.1)	18
7.2.3	Gouvernance (Cm 13.2)	18
7.2.4	Stratégie et saisie des risques (Cm 13.3)	18
7.2.5	Gestion des risques (Cm 13.4)	19
7.2.6	Matérialité des risques (annexe Cm 13.5)	19
7.2.7	Informations quantitatives (Cm 13.6)	20
7.3	Disposition transitoire (Cm 56 Circ.-FINMA 16/1, Cm 118 Circ.-FINMA 16/2)	20
8	Interaction entre les circulaires existantes	20
9	Processus de réglementation	21
9.1	Consultation préalable	22
9.2	Consultation des unités administratives intéressées	22
9.3	Consultation publique	22
10	Principes de réglementation	22
11	Analyse des effets	23
12	Questions aux participations à l'audition	23
13	Suite de la procédure	23

Éléments essentiels

1. Pour les établissements financiers, les conséquences du changement climatique peuvent impliquer à plus long terme des risques financiers significatifs. Ces risques liés au climat peuvent être décrits et saisis dans les catégories de risque classiques, comme les risques de crédit, de marché, d'assurance ou les risques opérationnels. Ils ne s'agit donc pas d'une nouvelle catégorie de risque, mais d'un nouveau facteur de risque. En principe, les établissements financiers peuvent s'appuyer sur leur gestion des risques déjà existante. Toutefois, il faut également saisir efficacement dans la gestion des risques les nouveaux développements de l'environnement et les nouveaux facteurs de risque, et les gérer de manière appropriée.
2. La transparence en matière de risques financiers liés au climat chez les assujettis représente un premier pas important vers une pertinente identification, mesure et gestion de ces risques. La FINMA a décelé, dans le domaine de la publication des risques financiers liés au climat inscrits dans les bilans des assujettis, un besoin d'actions ciblées sur le plan de sa réglementation et procède à la concrétisation correspondante. Une publication plus complète et plus uniforme des propres risques financiers liés au climat par les principaux acteurs du marché financier implique une meilleure transparence et discipline de marché.
3. La FINMA considère que les recommandations de la Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) forment un cadre de référence approprié pour sa réglementation et pour concrétiser une publication prudentielle tournée vers l'avenir et compatible sur le plan international. À l'échelle mondiale, pratiquement toutes les initiatives réglementaires dans le domaine de la publication des informations ou des risques liés au développement durable ou au climat s'appuient sur ce cadre.
4. La FINMA contribue à améliorer la transparence sur les risques financiers liés au climat en procédant à une adaptation proportionnelle et fondée sur des principes de ses circulaires 2016/1 « Publication – banques » et 2016/2 « Publication – assureurs (*public disclosure*) ».

5. Durant la consultation préalable organisée avec les cercles concernés et intéressés, différentes parties ont demandé que soit introduite une publication obligatoire de données non pas seulement qualitatives mais aussi quantitatives. Ces informations seraient d'une importance particulière pour les investisseurs. La FINMA a accédé à cette demande et l'intègre comme base de discussion à son projet soumis à audition.
6. Les éléments suivants, fondés sur des principes, doivent être couverts sur le fond et publiés :
 - Gouvernance : description comment le conseil d'administration assure sa haute surveillance en matière de risques financiers liés au climat.
 - Stratégie : description des risques financiers significatifs liés au climat qui ont été identifiés : risques à court, moyen et long terme ainsi que leur influence sur la stratégie commerciale, le modèle d'affaires et la planification financière.
 - Gestion des risques : description du processus de gestion des risques relatif à l'identification, à l'évaluation et au traitement des risques financiers liés au climat.
 - Données quantitatives concernant les risques financiers liés au climat et les méthodologies utilisées à cette fin.
7. Une telle publication soutient la prise en compte appropriée et comparable dans la durée des risques climatiques et favorise la discipline de marché. Aucune conséquence significative n'est attendue pour les établissements qui pratiquent aujourd'hui déjà une publication reconnue selon les normes de la TCFD.

1 Nécessité d'agir et objectif

Pour les établissements financiers, les conséquences du changement climatique peuvent se traduire à plus long terme par des risques financiers significatifs. D'une part, le changement climatique recèle pour les acteurs du marché, en particulier les entreprises d'assurance, des risques dits physiques. Ceux-ci résultent par exemple de catastrophes naturelles liées au climat et leurs coûts consécutifs. D'autre part, les établissements financiers peuvent être touchés indirectement par des risques dits de transition, qui découlent notamment des mesures prises dans le domaine de la politique climatique. Dans les secteurs concernés, les actifs illiquides inscrits dans les bilans des établissements financiers pourraient par exemple être exposés à des risques d'évaluation accrus. La FINMA attend de la part des établissements assujettis une gestion appropriée des risques financiers liés au climat qui menacent potentiellement le marché financier. Il leur incombe de les réduire et, à cette fin, de développer si nécessaire leurs instruments et processus. Ces risques liés au climat peuvent être décrits et saisis dans les catégories de risque classiques, comme les risques de crédit, de marché, d'assurance ou les risques opérationnels. Ils ne forment donc pas une nouvelle catégorie de risque, mais un nouveau facteur de risque. En principe, les établissements financiers peuvent s'appuyer sur leur gestion des risques déjà existante. Toutefois, il faut également saisir efficacement les nouveaux développements de l'environnement et les nouveaux facteurs de risque et les gérer de manière appropriée.

Conformément à son mandat, la FINMA a pour tâche principale de veiller au respect des prescriptions légales sur le marché financier. Son mandat légal consiste, en s'appuyant sur les lois existantes régissant les marchés financiers, à garantir la protection des créanciers, des investisseurs et des assurés ainsi que le bon fonctionnement des marchés financiers. La FINMA détermine où des risques accrus pourraient se trouver en lien avec le changement climatique chez les établissements assujettis suisses (voir le monitoring des risques 2019¹). La marche à suivre est en principe comparable ici à celle d'autres facteurs de risque. Ses propres analyses, ajoutées aux échanges avec les assujettis, associations, organisations non gouvernementales et le monde académique, peuvent permettre de constater des risques financiers éventuellement accrus chez certains établissements. La FINMA met ici l'accent avant tout sur les plus grands établissements assujettis, pour lesquels des analyses spécifiques à un établissement sont menées. Elle s'occupe en outre, en vue de protéger les clients, des risques d'écoblanchiment (*greenwashing*) dans les services financiers fournis et la distribution de produits financiers. Les clients ne doivent pas être trompés par des promesses irréalistes ou mensongères à propos des propriétés « vertes » des produits d'investissement par exemple.

¹ www.finma.ch > News > Un nouveau rapport de la FINMA : le monitoring des risques.

Dans le domaine de la publication des risques financiers liés au climat inscrits dans les bilans des assujettis, la FINMA a décelé un besoin d'actions ciblées au niveau de sa réglementation et procède à la concrétisation correspondante. La concrétisation des exigences de publication permet de sensibiliser à la nécessité de saisir ces risques. La transparence améliorée vise une meilleure comparabilité sur la durée et, de ce fait, une contribution majeure au renforcement de la protection des créanciers, des investisseurs et des assurés. En définitive, les établissements financiers assujettis bénéficient d'un cadre concret et juridiquement sûr en matière de publication.

2 Contextes national et international

2.1 Évolutions nationales

Lors de sa séance du 24 juin 2020, le Conseil fédéral a adopté un rapport et des lignes directrices concernant le développement durable dans le secteur financier.² Le rapport procède à une vaste comparaison internationale des travaux en cours et s'intéresse à différentes mesures envisageables sur le plan légal avec leurs avantages et inconvénients. En vue d'optimiser les conditions-cadres en lien avec les placements durables, le Conseil fédéral a demandé l'approfondissement de différentes mesures d'ici à la fin de 2020 en intégrant la branche ainsi que d'autres groupes d'intérêt.³ Pour améliorer la transparence, le Conseil fédéral a relevé dans ce rapport qu'il fallait examiner la publication systématique des risques financiers matériels liés au climat des établissements financiers.⁴ Contrairement à l'Union européenne (UE), la Suisse n'impose aux entreprises privées encore aucune obligation légale de rendre compte dans le domaine du développement durable.⁵

Le Parlement perçoit lui aussi la nécessité d'une plus grande transparence en ce qui concerne les risques financiers liés au climat sur le marché financier suisse. Le projet de révision de la loi sur le CO₂ contraint la FINMA et la BNS à examiner les « risques financiers liés au climat » (art. 66 de la loi sur le CO₂).

² <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-79606.html>

³ Cf. le communiqué du Conseil fédéral « Le Conseil fédéral réaffirme que la finance durable est une chance pour la Suisse » du 6 décembre 2019.

⁴ Rapport du Conseil fédéral « Le développement durable dans le secteur financier en Suisse » du 24 juin 2020 (cf. note de fin de page 2), p. 37.

⁵ Cette situation pourrait changer en cas d'acceptation de l'initiative pour des multinationales responsables ou du contre-projet. Les deux projets prévoient notamment l'obligation de rendre compte sur certains thèmes environnementaux et sociaux.

2.2 Évolutions internationales et TCFD comme cadres de référence

Dans certains pays, comme la France, les établissements financiers sont déjà soumis depuis plusieurs années à l'obligation légale de publier les risques financiers liés au climat.⁶ De plus, dans sa Directive (UE) 2014/95 concernant les informations non financières, l'UE demande aujourd'hui déjà aux grandes entreprises la publication de tous les principaux risques environnementaux, parmi lesquels figurent également les risques climatiques.⁷

En ce qui concerne la publication prudentielle dans le domaine des marchés financiers, le cadre de la Task Force on Climate-related Disclosure (TCFD) s'est entre-temps établi comme une référence mondiale déterminante dans le domaine des risques climatiques.

La TCFD est un groupe de travail multisectoriel initié par l'économie privée. En 2017, elle a publié des normes relatives à la publication des risques et opportunités liés au climat. Ces normes contiennent onze recommandations de publication, selon lesquelles les entreprises doivent présenter leur manière de traiter les opportunités et les risques pertinents découlant des conséquences climatiques dans les quatre domaines suivants : gouvernance, stratégie, gestion des risques ainsi qu'indicateurs et objectifs (c.-à-d. des paramètres et grandeurs quantitatifs). Le cadre de la TCFD est applicable à tous les secteurs industriels. La TCFD a déjà élaboré des exigences spécifiques détaillées pour certains secteurs, dont le secteur financier.⁸ Celles-ci contiennent d'autres obligations qui diffèrent aussi entre le secteur bancaire et le secteur des assurances.

À la suite de la publication des recommandations de la TCFD en 2017, de larges pans de l'économie privée, des autorités mais aussi du marché (en particulier le secteur de la gestion de fortune et des agences de notation) ont soutenu à l'international la promotion de l'application de ces nouvelles normes sectorielles. La TCFD prévoit ainsi un délai de cinq ans, donc jusqu'en 2022, pour permettre aux entreprises de tous les secteurs économiques d'intégrer progressivement les recommandations. Elle accompagne cette phase par un monitoring de mise en œuvre et la publication de rapports de progression. Globalement, presque toutes les initiatives réglementaires dans le domaine de la publication des informations ou des risques liés

⁶ Loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, art. 173 : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031044385/>

⁷ Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes (JO L 330 du 15.11.2014, p. 1). Cette directive est également nommée « non-financial reporting directive (NFRD) ».

De plus, l'UE a publié en janvier sa feuille de route relative à la révision de cette directive : <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12129-Revision-of-Non-Financial-Reporting-Directive>.

⁸ TCFD – « Supplemental Guidance for the financial sector », p. 22 ss : <https://www.fsb-tcfd.org/wp-content/uploads/2017/12/FINAL-TCFD-Annex-Amended-121517.pdf>.

au développement durable ou au climat s'appuient fortement sur les recommandations de la TCFD.

Dans les juridictions au sein desquelles les normes de la TCFD sont appliquées aujourd'hui comme normes de la branche ou comme *soft law*, la tendance évolue vers une introduction contraignante des recommandations de la TCFD, afin de garantir à la publication une qualité, une comparabilité et une exhaustivité suffisante. Le Royaume-Uni, par exemple, suit la feuille de route de la TCFD et a annoncé qu'il déclarait les recommandations obligatoires à partir de 2022 pour certaines entreprises.⁹ L'UE entend introduire en plus au milieu de l'année 2022 pour les grandes banques la publication des risques financiers liés au climat selon les dispositions spécifiques de la TCFD.¹⁰ Elle examine en sus la révision de sa directive relative au compte-rendu des informations non financières, y compris l'intégration explicite des risques liés au climat.¹¹

En outre, certaines autorités de surveillance des marchés financiers concrétisent de leur propre chef les exigences de publication des établissements assujettis. La Monetary Authority of Singapore (MAS) prévoit par exemple d'exiger une publication annuelle des risques financiers liés à l'environnement de la part des banques dans sa « Guideline on environmental risk management », et s'appuie à cet effet directement sur les recommandations de la TCFD.¹²

3 Approche proportionnelle et fondée sur des principes

Sur le fond, la présente proposition consiste en une réglementation proportionnelle de la publication des risques financiers liés au climat, qui définit les exigences minimales du point de vue prudentiel. Le champ d'application se limite aux catégories de surveillance 1 et 2. Les dispositions complémentaires relatives à la publication s'appuient sur le dispositif de la TCFD et s'intègrent dans le cadre en vigueur des circulaires FINMA 2016/1 et 2016/2.

⁹ HM Government, « Green Finance Strategy », juillet 2019, p. 8 : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/820284/190716_BEIS_Green_Finance_Strategy_Accessible_Final.pdf.

¹⁰ Articles 434a et 449a du Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, JO L 176 du 27.6.2013, p. 255 ss : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0575&from=DE>.

¹¹ Cf. feuille de route sur la révision de la directive relative au compte-rendu des informations non financières : <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12129-Revision-of-Non-Financial-Reporting-Directive>.

¹² Consultation Paper P003-2020, « Proposed Guidelines on Environmental Risk Management (Banks) », juin 2020 : <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/News-and-Publications/Consultation-Papers/2020/Consultation-Paper-on-Proposed-Guidelines-on-Environmental-Risk-Management-for-Banks.pdf>.

Les éléments suivants, fondés sur des principes, doivent être publiés sur le fond :

- **Gouvernance** : description comment le conseil d'administration assure sa haute surveillance en matière de risques financiers liés au climat.
- **Stratégie** : description des risques financiers significatifs liés au climat qui ont été identifiés : risques à court, moyen et long terme ainsi que leur influence qualitative et quantitative sur la stratégie commerciale, le modèle d'affaires et la planification financière.
- **Gestion des risques** : description du processus de gestion des risques relatif à l'identification, à l'évaluation et au traitement des risques financiers liés au climat.
- **Indicateurs** : informations quantitatives (chiffres-clés et objectifs) sur les risques financiers liés au climat ainsi que sur la méthodologie utilisée à cette fin.

La proposition de la FINMA relative à la concrétisation de la publication des risques financiers liés au climat s'appuie rigoureusement sur les recommandations de la TCFD.¹³ Dans la tradition de la réglementation des marchés financiers fondée sur des principes, seuls les principes issus des règles supplémentaires détaillées sont toutefois intégrés dans la réglementation de la FINMA. Les établissements financiers conservent dès lors une flexibilité suffisante pour mettre en œuvre concrètement la publication en tenant compte de leur taille, complexité, structure, activité commerciale et de leurs risques. Aucune autre exigence n'est énoncée par rapport à chaque élément, c.-à-d. les établissements définissent dans une large mesure eux-mêmes le degré de détail de leur compte-rendu ou comment il est intégré dans le rapport annuel ou dans le rapport sur la situation financière (par ex. dans les catégories de risque existantes ou en tant que chapitre distinct consacré aux risques financiers liés au climat). De plus, des références partielles ou complètes à des rapports publiés séparément sont possibles. Cela permet de s'appuyer sur les structures du compte-rendu actuel ainsi que les formats et les systèmes de données courants que les assujettis utilisent aujourd'hui déjà. Ces prescriptions complémentaires en matière de publication s'inscrivent dans le cadre applicable des exigences de publication.

Aujourd'hui déjà, la majeure partie des établissements des catégories 1 et 2 en Suisse se sont engagés à publier leurs risques financiers liés au climat en conformité avec les principes de la TCFD¹⁴. Dans la pratique, toutefois, on peut observer des différences considérables dans les degrés de mise en œuvre et de maturité de ce type de publication. Les nouvelles exigences minimales doivent améliorer la qualité de cette publication et, à plus long

¹³ Cf. chiffre 2.2.

¹⁴ Cf. liste des partisans de la TCFD : <https://www.fsb-tcfd.org/tcfd-supporters/>.

terme, permettre également une certaine comparabilité des informations publiées.

Les bases juridiques et les compétences de réglementation de la FINMA pour concrétiser la publication des risques financiers liés au climat sont précisées dans le cadre juridique applicable tant au secteur des banques¹⁵ qu'à celui des assurances¹⁶. De manière analogue aux explications concernant la publication dans les catégories de risque existantes, les points complémentaires sur les risques financiers liés au climat sont définis dans les circulaires FINMA 2016/1 et 2016/2.¹⁷

Dans le cadre de la consultation préalable organisée avec les cercles concernés et intéressés, différentes parties ont demandé que soit introduite une publication obligatoire de données non pas seulement qualitatives mais aussi quantitatives. Ces informations seraient d'une importance particulière pour les investisseurs. La FINMA a accédé à cette demande et l'intègre à son projet soumis à audition. Plaide en faveur d'une collecte d'informations quantitatives surtout le fait qu'une évaluation de la matérialité des risques financiers liés au climat comme l'obligation de publication le demande de manière générale pourrait être rendue plus difficile par l'absence de quantification. En outre, les établissements restent pour l'instant totalement libres dans le choix des méthodologies, modèles et données utilisées en amont d'une telle quantification.

4 Quels sont les risques financiers liés au climat ?

Les risques financiers liés au climat ne sont définis ni dans le droit ni sous une autre forme générale valable.

Les normes TCFD mentionnées, par ex., différencient deux types de risques financiers liés au climat :

- *Risques physiques* : l'économie est menacée par une augmentation des dommages en raison des catastrophes naturelles liées au climat et aux changements climatiques graduels. Le changement climatique peut par ex. faire augmenter de manière inattendue les montants des dommages pour les entreprises d'assurance. Les risques physiques sous forme de glissement de terrain ou de diminution de l'enneigement en montagne et

¹⁵ Art. 3g de la loi sur les banques du 8 novembre 1934 (LB ; RS 952.0), art. 12 de l'ordonnance sur les banques du 30 avril 2014 (OB ; RS 952.02) et art. 16 de l'ordonnance sur les fonds propres du 1^{er} juin 2012 (OFR ; RS 952.03).

¹⁶ Art. 25 de la loi sur la surveillance des assurances du 17 décembre 2004 (LSA ; RS 961.01) et art. 111a de l'ordonnance sur la surveillance du 9 novembre 2005 (OS ; RS 961.011).

¹⁷ Dans le cadre de la mise en œuvre des normes finales de Bâle dans le secteur bancaire et de la réglementation subséquente relative à la révision de la LSA, il s'agira d'examiner si une partie des concrétisations prévues aujourd'hui dans les circulaires devront être relevées au niveau d'une ordonnance de la FINMA.

dans les stations de ski peuvent – malgré une protection d’assurance – se répercuter sur les portefeuilles hypothécaires et les risques de crédit des banques. Les interruptions d’exploitation chez les fournisseurs de services centraux dans les régions exposées peuvent déclencher des défaillances intersectorielles (risques opérationnels).

- *Risques de transition* : les établissements financiers peuvent également être affectés indirectement par des mesures contraignantes de la politique climatique, de nouvelles préférences des clients ou des percées de technologies en rupture. Des changements dans les conditions-cadres ou de nouvelles dispositions politiques (par ex. limitation des émissions de CO₂) peuvent se traduire par des adaptations des prix dans les valeurs patrimoniales et se répercuter sur le risque de marché des banques et des assurances. Les risques de crédit peuvent également être touchés si des normes plus strictes en matière d’efficacité énergétique relèvent les risques de défaillance dans les activités hypothécaires et font baisser simultanément la valeur des biens immobiliers. La solvabilité des entreprises actives dans les secteurs non durables (par ex. industrie du charbon et du pétrole) peut diminuer et les risques de défaillance des contreparties augmenter significativement dans le cadre du risque de crédit. Il n’est pas exclu que les marchés reflètent les risques de transition, mais tardivement et avec de fortes adaptations. Les pertes correspondantes peuvent par ex. influencer la rentabilité via les placements des banques (côté actif du bilan), des gérants de fortune et des assurances.

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) a émis des formulations analogues dans le domaine bancaire.¹⁸ L’Association internationale des contrôleurs d’assurance (AICA) a elle aussi publié des explications similaires concernant le secteur des assurances dans l’ « Issues Paper » sur la mise en œuvre du cadre de la TCFD.¹⁹

La FINMA a la même compréhension des risques financiers liés au climat. Elle renonce en revanche à fournir une définition stricte et définitive au vu des conséquences diverses et hétérogènes que peuvent produire les risques correspondants. De ce fait, le cadre permettant aux différents établissements de traiter ces risques reste tourné vers l’avenir et potentiellement modifiable.

¹⁸ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), « Climate-related financial risks : a survey on current initiatives », avril 2020 : <https://www.bis.org/bcbs/publ/d502.pdf>.

¹⁹ Association internationale des contrôleurs d’assurance (AICA), « Issues Paper on the Implementation of the Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures », 27 février 2020 : <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/issues-papers/file/88991/issues-paper-on-the-implementation-of-the-tcfid-recommendations>.

5 Critères de détermination du caractère essentiel

Dans la réglementation des banques et des assurances, la publication est régie par le principe de pertinence.²⁰ Les informations publiées doivent être pertinentes. Par conséquent, les établissements ne doivent publier fondamentalement que les risques significatifs.²¹ Ce processus diverge des exigences de publication courantes dans le sens où s'agissant des risques financiers liés au climat. Les critères et les méthodes d'évaluation, sur lesquels repose l'analyse de la matérialité, doivent dans tous les cas être publiés. Ceci s'applique particulièrement au cas où un établissement considère ses risques financiers liés au climat comme non significatifs et donc comme non soumis à l'exigence de publication. Cette particularité se justifie pour les risques financiers liés au climat notamment parce que dans ce domaine, il n'existe encore aucune méthodologie de saisie standardisée fermement établie ou internationalement reconnue. C'est la raison pour laquelle les établissements sont tenus de publier les critères et les méthodes d'évaluation qu'ils ont eux-mêmes choisis pour déterminer la matérialité.²² Ils contribuent dès lors à une comparabilité productive des approches qui se trouvent encore en phase de développement. Il sera possible de se référer à ces normes lorsqu'elles auront été définies et reconnues. Cette exigence vise également à empêcher que des établissements indiquent trop rapidement ou par défaut, sans analyser sérieusement la thématique, qu'ils n'ont aucun risque matériel. En définitive, cette manière de faire favorise la comparabilité entre les établissements ainsi que la discipline de marché lors de la publication. Elle correspond par ailleurs au principe prévu dans le cadre de la TCFD selon lequel les établissements doivent publier les processus à l'aide desquels ils décident de la matérialité des risques financiers liés au climat.²³

6 Publication dans les configurations de groupe

S'agissant des risques financiers liés au climat, il convient de conserver le principe existant selon lequel la publication doit être effectuée tant au niveau de l'établissement individuel qu'au niveau du groupe. Cela se justifie en particulier parce que les risques financiers liés au climat ne constituent pas une

²⁰ CBCB, « Revised Pillar 3 disclosure requirements », janvier 2015, principe 3 : <https://www.bis.org/bcbs/publ/d309.pdf>; IAIS, « Insurance Core Principles and Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups » (version mise à jour de novembre 2019), ICP 20 « Public Disclosure » : <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles-and-comframe/file/91154/iais-icps-and-comframe-adopted-in-november-2019> ; Cm 25 Circ.-FINMA 16/1 ; Cm 5 et 15 Circ.-FINMA 16/2.

²¹ Cm 14.2 Circ.-FINMA 16/1, Cm 47 Circ.-FINMA 16/2.

²² Cf. également les explications sur la matérialité aux chiffres 7.1.7 et 7.2.6.

²³ « TCFD Supplemental Guide for the Financial Sector » (en anglais), p. 31 : « Les organisations décrivent leur processus de gestion des risques liés au climat, y compris comment ils prennent des décisions pour diminuer, transférer, accepter ou contrôler ces risques. De plus, les organisations devraient décrire les processus qu'ils utilisent pour hiérarchiser les risques liés au climat, en incluant la manière dont ils déterminent la matérialité. » (nous traduisons) : <https://www.tcfhub.org/Downloads/pdfs/E20%20More%20information%20on%20supplemental%20guidance%20for%20the%20financial%20sector.pdf>.

nouvelle catégorie de risque distincte mais qu'ils doivent être intégrés dans les catégories de risque existantes (risques de crédit, de marché et opérationnels, ainsi que risque d'assurance dans le domaine des assurances). Les exceptions et assouplissements en vigueur conformément à la pratique de la surveillance des banques et des assureurs actuelle sont par conséquent aussi valables (par ex. les possibilités de renvoi au sein de la publication du groupe). L'exigence de publication des risques financiers liés au climat ne s'applique, dans le cas des groupes également, qu'aux banques et aux entreprises d'assurance des catégories de surveillance 1 et 2.

7 Commentaires des différentes dispositions

7.1 Circulaire de la FINMA 2016/1 « Publication – banques »

7.1.1 Nouvel annexe 5 « Risques financiers liés au climat »

La circulaire FINMA 2016/1 fixe fondamentalement les normes de publication du CBCB sous forme de tableaux. L'intégration des concrétisations concernant les risques financiers liés au climat dans ces tableaux s'avère compliquée et peu claire. C'est la raison pour laquelle le choix s'est porté sur une nouvelle annexe à la circulaire.

7.1.2 Champ d'application (Cm 14.1, 14.2 et annexe 5, Cm 1)

Le Cm 14.1 et l'annexe 5, Cm 1, définissent le champ d'application et le rendement proportionnel pour les banques des catégories de surveillance 1 et 2 ainsi que les banques systémiques actives à l'international (G-SIB) et les banques systémiques non actives à l'international (D-SIB). La publication est effectuée chaque année, dans le cadre du rapport annuel. L'extension éventuelle du champ d'application fera l'objet d'une évaluation ex post sur la base des expériences réalisées avec les banques des catégories 1 et 2.

En ce qui concerne la publication au sein d'un groupe, les principes généraux de la circulaire FINMA 2016/1 s'appliquent sans modification. Les exigences de publication selon le nouvel annexe 5 « Risques financiers liés au climat » ne doivent en principe être remplies qu'au niveau consolidé. Si les informations selon l'annexe 5 sont publiées à l'échelle du groupe financier surveillé par la FINMA, l'exigence de publication est considérée comme remplie.

Le Cm 14.2 précise de plus que le nouvel annexe 5 contient les données minimales à publier au sujet des risques financiers liés au climat.

7.1.3 Informations minimales (annexe 5, Cm 2)

Les informations à publier sont des données minimales selon le Cm 2. Les établissements sont libres de publier des informations complémentaires en sus de ces exigences minimales.

7.1.4 Gouvernance (annexe 5, Cm 3)

Le Cm 3 thématise la gouvernance en lien avec les risques financiers liés au climat. Le thème de la gouvernance est central pour renforcer la conscience des établissements à l'égard des risques financiers liés au climat. En défini-

tive, ce sont les organes de direction, les responsabilités et les lignes hiérarchiques au sein de l'établissement qui définissent la qualité et l'étendue du traitement des risques financiers liés au climat (*tone from the top*). Le Cm 3 recourt à une formulation fondée sur des principes – « les caractéristiques centrales de la structure de gouvernance » –, qui offre aux établissements une vaste marge de manœuvre et un large pouvoir d'appréciation sur ce qu'ils publient concernant cet élément et combien. Dans le sens d'une approche globale, les établissements doivent présenter comment ils identifient, évaluent et surveillent les risques financiers liés au climat. Ils doivent par ailleurs décrire les moyens d'en rendre compte ainsi qu'exposer en particulier les responsabilités du conseil d'administration s'agissant des risques financiers liés au climat.

7.1.5 Stratégie et saisie des risques (annexe 5, Cm 4)

Le Cm 4 contient trois éléments centraux de l'exigence de publication des risques financiers liés au climat : premièrement, la désignation et la description des risques financiers liés au climat identifiés par l'établissement ; deuxièmement, la présentation des catégories de risque existantes (comme les risques de crédit, de liquidité, de marché ou opérationnels) auxquelles les établissements attribuent les risques financiers liés au climat qu'ils ont identifiés ; troisièmement, la description des répercussions qu'entraînent les risques financiers liés au climat identifiés sur leur stratégie commerciale et leur profil de risque. Ce faisant, ils doivent tenir compte de la dimension temporelle en répartissant les risques dans les catégories à court, moyen et long terme.

Sous l'élément « stratégie », le cadre de la TCFD prévoit, outre la description des risques financiers liés au climat identifiés par l'établissement et leur répercussion sur la stratégie commerciale et de risque, que les banques analysent leur stratégie pour gérer ces risques en procédant à des analyses de scénario. Plusieurs scénarios doivent être présentés, dont l'un d'eux fondé sur l'hypothèse d'un réchauffement climatique de 2°C ou moins.

7.1.6 Gestion des risques (annexe 5, Cm 5)

Le Cm 5 traite de la gestion des risques. Les établissements expliquent comment ils traitent et prennent en compte les risques financiers liés au climat dans la gestion des risques à l'échelle de la banque. L'objectif de cette disposition consiste à augmenter la transparence des méthodes et processus de gestion des risques appliqués aux risques financiers liés au climat.

7.1.7 Matérialité des risques (annexe 5, Cm 6)

L'organisation et la structure des circulaires FINMA 2016/1 et 2016/2 existantes diffèrent en ce qui concerne la matérialité des risques à publier.²⁴ Le Cm 14.2 de la circulaire FINMA 2016/1 précise en ce qui concerne l'étendue de l'exigence de publication : « La banque qui estime que les informations à publier dans un tableau donné ne sont pas pertinentes au sens du Cm 25, en particulier car il s'agit de données insignifiantes, peut s'abstenir de les publier ou ne les publier que partiellement. Si la banque estime que les données ne sont pas pertinentes ou pas matérielles, elle le justifie dans ses documents internes. » En ce qui concerne les risques financiers liés au climat, le Cm 6 de l'annexe 5 précise désormais – aux fins de concrétisation – que les critères et les méthodes d'évaluation, qui servent à évaluer la matérialité des risques financiers liés au climat, doivent être publiés²⁵.

7.1.8 Informations quantitatives (annexe 5, Cm 7)

Le Cm 7 définit le principe selon lequel des informations quantitatives concernant les risques financiers liés au climat doivent être publiées. Il s'agit également de présenter la méthode sur laquelle repose les calculs. Face à la pluralité des méthodes encore existantes actuellement, ce principe permet de comprendre les données publiées tout en garantissant aux établissements la liberté dans la mise en œuvre et le choix de la méthodologie utilisée. De ce fait, des informations pertinentes et significatives peuvent être mises à disposition des milieux intéressés (investisseurs, agences de notation spécialisées, conseillers, autres acteurs du marché et autorités de surveillance).

7.2 Circulaire de la FINMA 2016/2 « Publication – assureurs (*public disclosure*) »

7.2.1 Intégration dans la structure existante des circulaires (Cm 13)

La thématique des risques financiers liés au climat est ajoutée dans la circulaire sous forme de complément à la partie narrative du rapport sur la situation financière. Elle se rattache à la disposition sur la proportionnalité selon le Cm 13 de la circulaire FINMA 2016/2. Celle-ci est fondée sur des principes et, en conformité avec la structure de la circulaire existante, complétée par des chiffres marginaux.

²⁴ Cf. chiffre 7.2.6 en ce qui concerne le caractère essentiel selon la circulaire .FINMA 2016/2.

²⁵ Cf. également chiffre 5.

7.2.2 Champ d'application et données minimales (Cm 13.1)

Le nouveau Cm 13.1 définit le champ d'application. Les nouvelles exigences de publication doivent s'étendre aux entreprises d'assurance de la catégorie de surveillance 2 (actuellement, aucune entreprise d'assurance n'est classée par la FINMA dans la catégorie 1) ainsi qu'aux groupes d'assurance dont font partie des entreprises d'assurance de la catégorie de surveillance 2. La publication doit être effectuée dans les chapitres du rapport consacrés à la situation financière (chapitre C gouvernance d'entreprise et gestion des risques, chapitre E profil de risque). L'extension éventuelle du champ d'application fera l'objet d'une évaluation ex post sur la base des expériences réalisées avec les assurances de la catégorie 2.

Les informations à publier concernant les risques financiers liés au climat sont des données minimales selon le Cm 13.1. Les établissements sont libres de publier d'autres informations, par ex. sur le respect de normes en matière de développement durable auxquelles ils se sont déjà soumis. Les exigences de publication proposées par la FINMA mettent l'accent, pour les entreprises d'assurance, sur la gestion des risques financiers liés au climat.

Les entreprises d'assurance d'un groupe ou conglomérat d'assurance peuvent être, sur demande à la FINMA, exemptées des exigences de publication pour les risques financiers liés au climat dans la mesure où leurs structures, processus et méthodes de gestion des risques liés au climat sont identiques à celles de leur maison mère et que cette dernière est soumise à des exigences de publication équivalentes.²⁶

7.2.3 Gouvernance (Cm 13.2)

Selon le Cm 13.2, l'entreprise doit expliquer les structures de gouvernance centrales dont elle dispose pour gérer les risques financiers liés au climat. En définitive, ce sont les organes de direction, les responsabilités et les lignes hiérarchiques au sein de l'établissement qui définissent la qualité et l'étendue du traitement des risques financiers liés au climat (*tone from the top*). Dans le sens d'une approche globale, les établissements doivent présenter comment ils identifient, évaluent et surveillent les risques financiers liés au climat. Ils doivent par ailleurs décrire les moyens d'en rendre compte ainsi qu'exposer en particulier les responsabilités du conseil d'administration s'agissant des risques financiers liés au climat.

7.2.4 Stratégie et saisie des risques (Cm 13.3)

Selon les Cm 41 ss, les établissements doivent publier des informations qualitatives et quantitatives sur leur profil de risque dans leur rapport sur la

²⁶ Cf. également chiffre 6.

situation financière. Ces informations doivent être réparties entre les catégories de risque suivantes : risque d'assurance, de marché et de crédit ainsi que risques opérationnels et autres risques significatifs. Au minimum une publication qualitative doit être effectuée pour les deux dernières catégories de risque.

Les risques climatiques ne forment pas une nouvelle catégorie de risque distincte mais constituent des facteurs de risque qui influencent les catégories de risque existantes.

Selon le Cm 13.3, l'établissement doit décrire comment les risques financiers liés au climat influencent sa stratégie commerciale ainsi que sa stratégie en matière de risque et se répercutent sur les catégories de risque existantes. Ce faisant, il doit tenir compte de la dimension temporelle et répartir les risques dans les catégories à court, moyen et long terme.

Sous l'élément « stratégie », le cadre de la TCFD prévoit, outre la description des risques financiers liés au climat identifiés par l'établissement et leur répercussion sur la stratégie commerciale et de risque, que les banques analysent leur stratégie pour gérer ces risques en procédant à des analyses de scénario. Plusieurs scénarios doivent être présentés, dont l'un d'eux fondé sur l'hypothèse d'un réchauffement climatique de 2°C ou moins.

7.2.5 Gestion des risques (Cm 13.4)

De plus, selon le Cm 13.4, les entreprises d'assurance doivent décrire comment les risques financiers liés au climat sont pris en compte et traités dans leurs structures et processus de gestion des risques existants.

7.2.6 Matérialité des risques (annexe Cm 13.5)

La structure de la circulaire FINMA 2016/2 diffère de celle de la circulaire FINMA 2016/1²⁷ dans le sens où elle détermine la forme et le fond précis du rapport sur la situation financière des entreprises d'assurance et est fondamentalement applicable à toutes les catégories de surveillance des assurances.²⁸ Selon le Cm 41, le rapport sur la situation financière contient des informations qualitatives et quantitatives sur le profil de risque de l'entreprise d'assurance. Les Cm 42 à 47 fixent la catégorisation des risques. Selon la circulaire existante, d'autres risques significatifs (au moins des informations qualitatives) doivent être publiés par les entreprises d'assurance.²⁹ La circu-

²⁷ Cf. chiffre 7.1.7.

²⁸ Seules les entreprises d'assurance au bénéfice d'une autorisation pour la branche d'assurance C3 (réassurance exercée par les captives) sont exclues du champ d'application (Cm 4 Circ.-FINMA 16/2).

²⁹ Cm 47 Circ.-FINMA 16/2.

laire des assurances ne contient aucune obligation de documentation interne sur le caractère non essentiel des risques, comme le prévoit la circulaire du domaine bancaire³⁰.

En ce qui concerne les risques financiers liés au climat, les établissements sont tenus, selon le Cm 13.5, d'expliquer en plus avec quels critères et méthodes d'évaluation ils estiment la matérialité des risques financiers liés au climat.³¹

7.2.7 Informations quantitatives (Cm 13.6)

Le Cm 13.6 fixe le principe selon lequel les assureurs publient des informations quantitatives (chiffres-clés et objectifs) sur les risques financiers liés au climat. Pour le reste, il est fait référence aux explications du chiffre 7.1.8 supra.

7.3 Disposition transitoire (Cm 56 Circ.-FINMA 16/1, Cm 118 Circ.-FINMA 16/2)

Il est prévu que les circulaires modifiées entrent en vigueur au milieu de 2021.

La publication des données quantitatives et qualitatives (Cm 2 à 7 de l'annexe 5 de la circulaire FINMA 2016/1 ; Cm 13.1 à 13.6 de la circulaire FINMA 2016/2) doit avoir lieu pour la première fois durant l'exercice 2022 pour l'année d'activité 2021.

8 Interaction entre les circulaires existantes

Certains éléments découlant des exigences de publication sur les risques financiers liés au climat présentent des points de contact avec les circulaires sur la gouvernance d'entreprise dans le domaine des banques et des assurances ainsi qu'avec les prescriptions générales dans les circulaires existantes sur la publication. En principe, ces réglementations ne doivent pas être dupliquées. Les nouveaux éléments intégrés dans les circulaires sur la publication complètent ces dernières avec les aspects qui concernent les risques financiers liés au climat ou procèdent à des clarifications utiles, dans la mesure où les exigences ne concernent pas uniquement la publication des risques financiers liés au climat :

- **Gouvernance** : les principes concernant les tâches et les processus des organes responsables de la haute direction, en particulier le conseil

³⁰ Cf. chiffre 7.1.7.

³¹ Cf. également chiffre 5.

d'administration, sont définis dans les circulaires 2017/1 « Gouvernance d'entreprise – banques » (Cm 10) et 2017/2 « Gouvernance d'entreprise – assureurs » (Cm 30). L'annexe 4 existante de la circulaire FINMA 2016/1 ainsi que le Cm 35 de la circulaire FINMA 2016/2 précisent quelles informations relatives à la gouvernance d'entreprise doivent être publiées. Les circulaires qui portent sur la publication font l'objet de clarifications sur les informations à publier concernant les risques financiers liés au climat (Circ.-FINMA 16/1, annexe 5, Cm 3 ; Circ.-FINMA 16/2 Cm 13.2).

- Stratégie : les bases liées à la publication de la stratégie de risque figurent dans les circulaires FINMA 2016/1 (annexe 2, tableaux OVA) et 2016/2 (Cm 49 et 50). Les précisions concernant les risques financiers liés au climat ont été ajoutées à l'annexe 5, Cm 4 Circ.-FINMA 16/1 et Cm 13.3 Circ.-FINMA 16/2.
- Gestion des risques : les fondements de la gestion des risques figurent dans les circulaires FINMA 2017/1 (annexe 4) et 2017/2 (Cm 30, 41 et 49). Les circulaires qui portent sur la publication font l'objet de clarifications sur les informations à publier concernant les risques financiers liés au climat (Circ.-FINMA 16/1, annexe 5, Cm 5 ; Circ.-FINMA 16/1 Cm 13.4).

9 Processus de réglementation

En vertu de ses lignes directrices applicables à la réglementation³², la FINMA s'engage en faveur d'un processus de réglementation transparent, prévisible et crédible, auquel participent précocement les milieux concernés, à savoir les prestataires de services et produits financiers, leurs clients, d'autres acteurs du marché, des concurrents potentiels ainsi que les milieux intéressés tels que les autorités et la science (lignes directrices, chiffre 6).

Les modifications apportées aux ordonnances et circulaires (sauf les adaptations purement formelles) font en principe l'objet d'une consultation publique dans le cadre d'une procédure de consultation ou d'une audition. Les parties prenantes profitent largement de la possibilité de se prononcer lors de ces consultations. En tant qu'organe responsable, le conseil d'administration de la FINMA dépouille les prises de position, les évalue et explique dans un rapport (rapport sur les résultats) comment ces dernières seront mises en œuvre. L'ensemble des documents relatifs aux consultations, y compris le rapport sur les résultats, sont publiés.³³

³² www.finma.ch > FINMA > Activités > Lignes directrices.

³³ Les documents concernant les auditions relatives aux consultations qui portent sur des ordonnances et des circulaires de la FINMA sont publiés sur le site Internet de la FINMA (www.finma.ch > Documentation > Auditions).

9.1 Consultation préalable

En principe, la FINMA consulte au préalable les milieux concernés et les milieux intéressés. Ce faisant, elle vérifie les faits pertinents ou rassemble les informations nécessaires, explique les axes du projet de réglementation et reçoit le feed-back correspondant. Cet échange peut également porter sur la nécessité d'intervenir et les options en présence. Les consultations préalables peuvent être menées entre les experts et décideurs des milieux concernés, des milieux intéressés et de la FINMA, y compris discussions du conseil d'administration de la FINMA sur la réglementation (lignes directrices, chiffre 12).

Le 11 août 2020, la FINMA a mené une discussion sur la réglementation avec des représentants des banques, des assurances, de la gestion d'actifs, de diverses organisations non gouvernementales, de la science et des autorités sur ses propositions concernant la publication des risques financiers liés au climat.

9.2 Consultation des unités administratives intéressées

La FINMA a procédé à une consultation des unités administratives intéressées du 18 septembre au 7 octobre 2020.

9.3 Consultation publique

Les présentes réglementations n'ont pas une grande portée au sens de la loi sur la consultation du 18 mars 2005 (LCo ; RS 172.061). Par conséquent, la FINMA a procédé à une audition conformément à l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers du 13 décembre 2019 (RS 956.11). Le délai de l'audition s'élève à deux mois et demi.

10 Principes de réglementation³⁴

La FINMA a privilégié les solutions qui respectent le mieux le principe de la proportionnalité. Dans la mesure où cela s'avère pertinent, elle a tenu compte ce faisant des effets de la réglementation sur la viabilité et la compétitivité internationale de la place financière. La réglementation adoptée est neutre sur les plans de la concurrence et de la technologie. Les règles différenciées conformément à l'art. 7, al. 2, let. c de loi sur la surveillance des marchés financiers du 22 juin 2007 (LFINMA ; RS 956.1) tiennent compte du but visé par la réglementation et des risques. La FINMA a respecté les normes internationales en matière de marchés financiers, pour autant

³⁴ Conformément à l'art. 6 de l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers.

qu'elles soient pertinentes, et leur mise en œuvre sur d'autres places financières importantes. Pour les détails, il est fait référence aux commentaires des différentes dispositions.

11 Analyse des effets³⁵

Le projet s'applique aux banques et aux assurances des catégories de surveillance 1 et 2 de la FINMA. En d'autres termes, seul un nombre restreint de grands établissements sont concernés. Sur les neufs groupes concernés au total (cinq du secteur bancaire et quatre du secteur des assurances), six établissements se sont déjà soumis volontairement à la mise en œuvre des exigences de la TCFD.

En ce qui concerne la mise en œuvre, on attend chez les assujettis en premier lieu des coûts dans les domaines du personnel et de l'informatique.

Des coûts supplémentaires peuvent être engendrés lorsque des établissements financiers décident de recourir à des services de conseil et d'analyse de prestataires externes (prestataires spécialisés ou sociétés d'audit).

Néanmoins, les établissements ainsi que tous les acteurs du marché profiteront à long terme de la meilleure saisie des risques.

12 Questions aux participations à l'audition

Les participants à l'audition sont invités à discuter notamment de la proposition concernant une publication obligatoire de données quantitatives relatives aux risques financiers liés au climat.

13 Suite de la procédure

Au terme de l'audition publique, le conseil d'administration de la FINMA dépouillera et évaluera les prises de position reçues, puis présentera dans le cadre d'un rapport sur les résultats dans quelle mesure elles ont pu être mises en œuvre.

L'adoption et la mise en œuvre des circulaires FINMA 2016/1 et 2016/2 est prévue pour le milieu de 2021.

³⁵ Conformément à l'art. 7 de l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers.