

Conférence de presse annuelle du 4 avril 2019

Thomas Bauer, président du conseil d'administration

Dix ans de la FINMA : Une autorité dynamique pour une place financière dynamique

Mesdames, Messieurs,

La FINMA surveille le marché financier suisse en tant qu'autorité de surveillance intégrée depuis maintenant dix ans. Au cours de cette période, les événements se sont succédé à un rythme élevé. En tant qu'autorité, nous ne pouvons et ne voulons pas échapper à cette dynamique.

La FINMA est née au milieu de la crise financière. C'était là un pur hasard ; la fondation de cette autorité avait déjà été décidée antérieurement. Mais la crise a marqué les premières années d'existence de notre autorité et ne lui a laissé aucun répit : la FINMA a dû prendre, dès le premier jour, des décisions importantes. A peine deux mois après sa mise en service, il a fallu se prononcer sur la publication des données de clients d'UBS et contribuer ainsi immédiatement à une meilleure maîtrise de la crise. Ce « démarrage à froid » a sans nul doute contraint cette jeune institution à mûrir à un rythme accéléré. Je considère que la FINMA a réussi depuis lors à s'établir comme une autorité à la fois crédible, reconnue au niveau international et dynamique. Elle peut ainsi apporter une contribution essentielle au bon fonctionnement de la place financière suisse.

De ces dix dernières années de surveillance des marchés financiers, je tire un bilan globalement positif. Mais la FINMA reste aussi prête à se demander si et comment elle peut encore améliorer son travail. Notre stratégie, notre structure et nos méthodes ne sont pas gravées dans le marbre ; nous les remettons toujours en question au vu des nouvelles évolutions et des améliorations possibles, en nous demandant ce qui a fait ses preuves et ce qui doit être repensé. Un secteur dynamique comme l'est le secteur financier nécessite aussi une autorité dynamique.

Permettez-moi de l'exposer brièvement, de manière critique, en m'appuyant sur nos trois activités principales que sont la surveillance, l'application contraignante du droit et la réglementation.

Une surveillance qui se réinvente en permanence

La tâche la plus importante de la FINMA est la surveillance. Et le principe essentiel à suivre en matière de surveillance est l'orientation sur les risques. La FINMA a établi la méthode de la surveillance orientée sur les risques dans tous les domaines de la surveillance : banques, assurances, fonds et marchés. L'orientation sur les risques est et reste la seule approche logique possible pour obtenir l'effet maximal avec des ressources en surveillance limitées. Nous répartissons les établissements en six catégories en fonction de leur taille ajoutons à ce critère quantitatif une notation qualitative qui tient compte, par exemple de la qualité de la prévention du blanchiment d'argent. Nous n'utilisons donc pas

nos ressources partout de la même manière mais nous les concentrons là où nous constatons les risques les plus élevés dans le cadre d'une évaluation structurée. En bref, plus le risque est élevé, ou plus le comportement pose problème et plus la surveillance est intensive.

Un autre élément important de la surveillance orientée sur les risques est le recours aux sociétés d'audit comme « bras armé » de la FINMA, système qui a fait ses preuves en Suisse et permet de faire un usage ciblé des ressources. La FINMA a continuellement développé le système d'audit et le fait encore aujourd'hui. Par le passé, de nombreux thèmes ont en effet fait l'objet d'audits relativement complets sans que cela n'apporte de résultats utiles. Nous sommes arrivés à la conclusion que le système utilisé jusqu'ici n'a pas fourni assez d'indications sur les problèmes existants chez les assujettis. C'est pourquoi nous avons procédé à quelques adaptations, surtout concernant la planification des audits. Il faut à l'avenir que les sociétés d'audit qui viennent renforcer l'action de la FINMA ciblent et anticipent encore plus les risques. Le but est ici de faire baisser significativement les charges et donc les coûts dans ce domaine.

Au cours des dernières années, la FINMA a elle-même donné à son activité de surveillance un caractère davantage prospectif, notamment dans les domaines du comportement commercial et de la prévention du blanchiment d'argent des établissements. Car une chose est certaine pour nous : une surveillance qui se contente principalement de réagir ne donne pas de résultats satisfaisants sur le long terme. Nous souhaitons ainsi intervenir non seulement là où les dysfonctionnements sont évidents, mais aussi, lorsque c'est possible, détecter en amont les champs problématiques et exiger des mesures correctives de la part des établissements. Cela apporte un avantage certain – également pour les assujettis – tout en augmentant la sécurité du système financier. Comme vous le voyez, la FINMA n'a pas cessé de développer son activité de surveillance au cours des dix années écoulées.

Enforcement : le recours au contrôle judiciaire

Si l'on passe en revue l'activité d'*enforcement* de la FINMA, soit l'application contraignante du droit, sur ces dix années, nous voyons une évolution variée de la pratique, dépendant à la fois de la FINMA et des tribunaux. Le grand public a eu connaissance de diverses affaires telles que la conclusion de procédures à l'encontre de Credit Suisse concernant ses affaires transfrontières avec les Etats-unis et sa lutte contre le blanchiment d'argent, ou à l'encontre d'UBS, là aussi pour ses affaires transfrontières avec les Etats-Unis et pour les activités non autorisées du négociant Adoboli, pour le LIBOR ou pour des manipulations de devises. Sans oublier les cas liés à la gouvernance d'entreprises comme chez Raiffeisen, KPT, Supra, Assura et Groupe Mutuel. Toutes ces procédures ont conduit à des améliorations claires de l'organisation interne de l'entreprise concernée. Les grandes affaires ne concernent toutefois pas que des grandes entreprises. Nous avons ainsi mené des procédures pour des manquements dans la prévention du blanchiment d'argent. Elles ont concerné sept entreprises dans le sillage du fonds souverain malaisien 1MDB et quatre en lien avec le scandale brésilien autour de Petrobras. Les différents cas constatés dans le domaine de la surveillance du marché ont eux aussi concerné plutôt de petits établissements.

Ces exemples montrent d'une part que nous avons, durant ces dix ans, utilisé rigoureusement les instruments d'*enforcement* qui nous ont été conférés. Cela se voit par exemple aux interdictions de pratiquer et aux confiscations des gains, instruments de sanction que la FINMA peut utiliser seulement depuis 2009. Ces cas montrent, d'autre part, que nous intervenons aussi bien auprès de grands que de petits établissements. C'est toujours l'importance prudentielle du cas qui importe.

Nous avons aussi amélioré continuellement nos processus internes. Laissez-moi mentionner ici un exemple d'évolution de notre pratique de l'*enforcement* : nous engageons depuis 2014 plus de ressources pour des procédures à l'encontre de personnes physiques. Nous entendons ainsi renforcer l'effet préventif de l'application contraignante du droit. Ce sont les tribunaux qui suivent et contrôlent notre pratique. La jurisprudence a elle aussi évolué. Sur ce point précisément, 2018 a été une année particulière : les tribunaux ont, dans certains cas comparables ayant fait l'objet de décisions parallèles, suivi une autre interprétation de la loi et admis des recours contre nos décisions. Cela explique que les statistiques laissent voir un taux de succès plus haut pour des recours contre des décisions de la FINMA. Cela s'explique avant tout par le fait que nous avons établi en 2014 une pratique plus dure en matière d'interdiction de pratiquer à l'encontre de personnes physiques, pratique qui n'est parvenue aux tribunaux qu'après coup. Les décisions judiciaires nous aident dans nos procédures d'*enforcement*, car les dispositions légales sont souvent formulées en termes généraux et requièrent une interprétation. Le point de vue des tribunaux indépendants est très important pour nous. C'est pourquoi nous nous orientons sur cette ligne judiciaire et nous adaptons au plus vite notre pratique aux décisions de principe rendues.

Règlementation : réduire la complexité là où cela s'avère possible

Permettez-moi également d'évoquer brièvement le troisième domaine : la réglementation des marchés financiers. Le concept de « réglementation » est devenu quasiment tabou ces derniers temps. On la dépeint comme un obstacle aux forces du marché, c'est-à-dire comme une limitation imposée à la rentabilité. La réglementation est à nouveau critiquée de plus en plus ouvertement. Nous avons ici affaire à un phénomène cyclique : plus les crises s'éloignent dans le passé et plus les critiques se font entendre pour dénoncer une soi-disant surréglementation et un excès de zèle de la part des autorités. Des études scientifiques montrent que la critique de la réglementation est, historiquement, un phénomène quasi systématique. On constate en particulier qu'au fil du temps, on oublie pourquoi une réglementation a été initialement introduite et les risques qu'elle permet de prévenir. En tant qu'autorité, il nous incombe de nous en souvenir.

Un point me semble essentiel : les autorités appelées à réglementer sont en premier lieu le Parlement et le Conseil fédéral. La FINMA ne peut et ne doit imposer une réglementation que lorsque la loi le prévoit explicitement. C'est le cas dans certains domaines bien délimités, dans lesquels nous remplissons notre mandat en édictant une ordonnance. Mais la FINMA publie aussi des circulaires. Celles-ci fixent la manière dont nous appliquons la loi. Elles ne constituent donc pas vraiment une réglementation mais plutôt une interprétation des lois. Nous y indiquons comment nous allons interpréter la loi et nous apportons ainsi de la transparence, de l'égalité de traitement et de la prévisibilité. Cela distingue la FINMA d'autres autorités et des tribunaux, qui développent leur pratique au fil d'une multitude de cas isolés. De plus, les circulaires sont soumises aux personnes concernées pour qu'elles prennent position au cours d'un processus d'audition complet, ce qui est très apprécié. Les circulaires sont donc un service et non un ensemble d'instructions autoritaires. La FINMA doit ce faisant exercer son activité de surveillance, et l'interprétation des lois en fait partie, indépendamment de toute influence politique. C'est uniquement de cette manière que sa surveillance pourra rester crédible. Et une surveillance crédible est dans l'intérêt de toute la place financière.

Suite à la crise financière de 2007/2008, la réglementation bancaire a été renforcée. A juste titre, car il existait alors des lacunes évidentes, dans toutes les banques, d'ailleurs, et non seulement dans les plus grandes. Les causes de la crise ont été identifiées dans ce genre de lacunes. Le but premier était

de renforcer les établissements financiers afin de protéger l'économie. Cela a été fait principalement en renforçant les fonds propres. Des améliorations importantes ont été apportées en la matière dans la gestion des liquidités et des risques, dans la transparence et la surveillance.

Ce mouvement n'était pas le seul fait de la Suisse : toutes les principales places financières ont commencé à améliorer la stabilité du système et la protection des clients en suivant les mêmes normes, notamment celles inscrites depuis dans le programme de Bâle III. L'introduction de normes communes permet aux places financières de rivaliser à armes égales et empêche toute distorsion de la concurrence. La Suisse suit elle aussi ce programme. Dans un nombre très restreint de domaines, par exemple les fonds propres pour les banques d'importance systémique, le législateur est allé plus loin que les nouvelles normes internationales, positionnant clairement la place financière suisse dans la moitié supérieure des pays les plus importants. Nous devrions nous garder de condamner ces avancées comme « *Swiss Finish* » ou de les remettre en question en prétendant qu'elles nuisent à la compétitivité. Le passé appartient au passé.

Les exigences réglementaires accrues au niveau mondial ont cependant aussi entraîné une hausse de la complexité. Nous pensons à ce titre que le paysage réglementaire peut encore être amélioré. Nous avons non seulement réfléchi sur ce sujet mais aussi analysé les critiques concrètes et constructives qui nous ont été adressées. Nous devons, comme autorité dynamique, rester toujours ouverts aux améliorations. C'est pourquoi nous avons entrepris d'identifier et de réduire la complexité inutile présente dans l'ensemble du système de réglementation. Nous nous engageons pour cela. Je peux citer comme exemple le régime des petites banques. Nous réalisons actuellement un essai pilote avec 68 petites banques. Celles-ci doivent être bien capitalisées et bien gérées. En échange, elles bénéficient d'une sélection d'allègements réglementaires sans que cela ne compromette leur sécurité et leur stabilité. Il y a des allègements dans les calculs de certains indicateurs ou encore en matière de publication.

Même en dehors du régime des petites banques, la FINMA vérifie toujours si des allègements sont envisageables tout en respectant les objectifs de la surveillance, par exemple pour l'acquisition de clients en ligne, pour le renforcement de l'orientation des sociétés d'audit sur les risques et pour les nouvelles technologies. Les mots-clés sont ici « bac à sable » et « licence Fintech ». Aucun allègement n'est possible en revanche dans les domaines du comportement commercial et de la prévention du blanchiment d'argent.

Pour résumer, lorsque je regarde la réglementation de la FINMA au cours de ces dix ans, je constate que la FINMA a commencé son activité dans une période très difficile, mais elle a bien rempli son mandat, et ce, en accord avec les prescriptions du législateur. Elle a su trouver le bon équilibre entre constance et dynamisme et établi un dialogue constructif avec le secteur financier et le monde politique. Sa crédibilité et son indépendance contribuent pour une bonne part à la réputation de qualité de notre place financière. Nous poursuivrons nos efforts pour qu'il en soit encore ainsi dans les années qui viennent.

La FINMA : une autorité à la structure légère

Pour conclure, laissez-moi dire encore un mot sur notre autorité. La fusion des autorités qui l'ont précédée (surveillance des assurances privées, surveillance des banques et contrôle du blanchiment d'argent) en une autorité unique est réussie. La structure de la surveillance concorde avec la taille de l'autorité. Le conseil d'administration fixe entre autres la taille de la FINMA. Celle-ci a conservé la même taille sur les cinq dernières années et sa structure reste, avec ses processus efficaces, légère en comparaison internationale. Nous nous engageons pour que cela perdure. Etant donné la nouvelle loi sur les établissements financiers, quelques tâches nouvelles nous incomberont bientôt dans le domaine des gérants de fortune indépendants. Pour nous en acquitter, nous prévoyons une légère hausse du nombre de collaborateurs à partir de 2019.

La FINMA a aussi fait un pas important vers une plus grande numérisation. En 2018, nous avons en effet mis en service la plate-forme dite de saisie et de demande, qui permet désormais à plus de 850 établissements assujettis ou à leurs sociétés d'audit de nous transmettre des données électroniques. Ils déposent par ce biais des demandes sans aucun support papier ou transmettent des données de surveillance par voie exclusivement électronique. Les échanges de données entre la FINMA et ses assujettis ainsi que les sociétés d'audit gagnent ainsi en efficacité.

En conclusion : la FINMA, après un départ mouvementé il y a dix ans, s'est continuellement développée depuis lors. Nous avons pu, dans le cadre de cette évolution, répondre aux exigences d'une surveillance des marchés financiers crédible et rigoureuse. Mais nous n'allons pas nous reposer sur nos lauriers. Au contraire, nous restons attentifs à notre mandat, de manière indépendante et dynamique et en dialogue régulier avec l'économie et le monde politique.