

Conférence de presse annuelle du 7 avril 2016

Thomas Bauer
Président du conseil d'administration

La réglementation doit être conçue intelligemment

Mesdames, Messieurs,

Cela fait maintenant huit mois que je suis membre du conseil d'administration, et une centaine de jours que j'en suis le président. L'on peut donc dire que j'ai « fait mon apprentissage ». Ces premiers temps passés à la FINMA, je les ai employés à rencontrer un grand nombre de personnes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la FINMA, à lire abondamment, à poser de nombreuses questions et surtout, à beaucoup écouter. La surveillance des marchés financiers n'est pas une tâche banale, bien au contraire. De par mon expérience professionnelle passée – acquise en tant que spécialiste de l'insolvabilité d'une part et dans le cadre de ma longue carrière de juge d'autre part –, je suis toutefois habitué à avoir une bonne vision d'ensemble des questions complexes et à aborder les difficultés qui y sont liées de façon appropriée. Dans tous les cas, il faut finir par prendre des décisions, parfois impopulaires. Un juge ne peut pas faire plaisir à tout le monde ; une autorité de surveillance non plus. Ce qui est capital pour les deux fonctions, c'est de bien étayer ses décisions et de pouvoir les justifier. Je suis convaincu que ce principe, qui m'a déjà réussi dans le passé, me réussira également à l'avenir dans le cadre de mon mandat de président du conseil d'administration de la FINMA.

La FINMA est bien armée

Voyons à présent ce que j'ai trouvé en arrivant à la FINMA. J'ai découvert une autorité qui fournit un travail de surveillance sérieux et qui fonctionne bien. Comparée à ses homologues étrangères, la FINMA dispose d'une structure légère. Cela ne nous empêche pas de remplir notre mandat. J'ai constaté que la FINMA sait ménager ses ressources. Elle analyse les choses en profondeur et prend des mesures là où les clients des marchés financiers et le fonctionnement des marchés sont exposés aux plus gros risques. La FINMA est efficace, que ce soit dans le cadre de la surveillance courante ou dans celui de l'application du droit : elle sait envoyer les bons signaux aux acteurs du marché.

La FINMA est une autorité technique qui est à même de remplir son mandat en toute indépendance, caractéristique qui est fondamentale. En effet, la FINMA jouit d'une bonne réputation car elle sait garder ses distances par rapport aux représentants de la branche et aux influences politiques. A l'étranger, la FINMA est un partenaire reconnu, car elle s'engage en faveur de normes de surveillance internationales adéquates. Il me tient à cœur de voir les mêmes normes raisonnables s'appliquer partout dans le monde. Grâce à son action au sein des instances internationales, la FINMA apporte une contribution importante à la défense des intérêts de la place financière suisse.

Les collaborateurs de la FINMA sont motivés et qualifiés. Ils possèdent des compétences techniques convaincantes. L'engagement de chacun en faveur de l'intérêt public est manifeste. Pourtant, la tâche d'une autorité de surveillance n'est vraiment pas simple, loin s'en faut : il n'est pas rare que les collaborateurs rencontrent de la résistance dans le cadre de leur activité de surveillance et soient confrontés à des situations difficiles.

Pour résumer, je dirais que malgré sa relative jeunesse, la FINMA est une organisation mûre, solide, aux contours clairement définis. Rien ne justifie donc de la réinventer partiellement ou totalement.

Dans le cadre de mes activités professionnelles antérieures, j'ai toujours obéi à trois principes auxquels j'entends rester fidèle : le pragmatisme, la proportionnalité et la clarté. Ce ne sont pas des principes dont l'application va de soi ; il s'agit de nouveaux défis à relever au quotidien. C'est la raison pour laquelle j'y accorderai une attention particulière. L'objectif premier de mon travail consistera à veiller à ce que les points forts de la FINMA soient préservés et développés. Cela présuppose une disposition à poser des questions critiques et à examiner soigneusement toute proposition d'amélioration – au sein du conseil d'administration, mais aussi vis-à-vis de la direction. Le but ultime est de faire en sorte que la FINMA puisse continuer à accomplir ses importantes tâches de protection de façon crédible, efficace, ciblée et prévisible.

La réglementation n'est pas un non-sens

Les débats sur le juste milieu à trouver en matière de réglementation sont actuellement vifs. La réglementation étant l'une des tâches légales du conseil d'administration de la FINMA, j'aimerais vous exposer le fruit de mes réflexions à ce sujet dans cette deuxième partie de mon exposé.

Tout d'abord, soulignons que la FINMA est avant tout une autorité de surveillance, et non une autorité de réglementation. L'on a parfois tendance à l'oublier. Lorsque nous réglementons un domaine, nous le faisons expressément sur mandat du législateur dans pas moins de 85 % des cas. Avant de réglementer un aspect quelconque, nous entendons en outre les acteurs du marché concernés dans le cadre d'une audition et prenons au sérieux les éventuelles suggestions.

Mais sans règle, rien n'est possible. Une place financière est un ensemble tellement complexe et fragile qu'elle a besoin de garde-fous bien définis. A fortiori lorsque ses acteurs sont des sociétés qui utilisent les économies et les avoirs d'assurance des citoyens. Cela étant, je trouve également important d'analyser régulièrement la réglementation existante, de l'améliorer et de l'alléger lorsque cela s'avère nécessaire. Dans le domaine des assurances, nous avons adapté plusieurs circulaires l'an passé et ainsi réduit leur volume total d'environ un tiers.

Je m'insurge cependant aussi contre l'idée selon laquelle la réglementation serait un non-sens : seule une place financière réglementée mérite la confiance des investisseurs, peut fonctionner correctement et rester compétitive vis-à-vis des marchés financiers étrangers. Trouver le juste milieu en matière de réglementation est discutable au cas par cas. Je suis d'avis qu'en Suisse, nous nous sommes engagés dans la bonne voie ces dernières années. La réglementation des marchés financiers de notre pays est conçue intelligemment, et ce, pour trois raisons. Premièrement, parce que les exigences ré-

glementaires qui garantissent la stabilité financière placent la barre très haut. Deuxièmement, parce que les autres dispositions sont essentiellement fondées sur des principes, ce qui signifie que nous formulons les exigences et laissons le soin aux établissements, dans la mesure du possible, d'en définir eux-mêmes les modalités d'application exactes. Et troisièmement, parce que nous pouvons nous targuer d'avoir jusqu'ici pu dans la majorité des cas faire reconnaître nos réglementations des marchés financiers par l'Union européenne comme équivalentes.

Des exigences en fonds propres élevées : une condition *sine qua non* pour la Suisse

S'agissant des exigences relatives à la stabilité financière, aucune concession ne doit être faite. Cela vaut notamment pour les prescriptions en matière de fonds propres concernant les banques, surtout celles ayant une importance systémique, et pour la solvabilité des entreprises d'assurance. Il s'agit en premier lieu de protéger les prétentions des clients. En outre, la solidité des entreprises est capitale pour une place financière d'une telle importance dans une petite économie. Une large couverture en fonds propres est une condition fondamentale pour que la place financière suisse reste l'une des plaques tournantes de la gestion de fortune dans le monde.

Une forte capitalisation réduit la vulnérabilité des entreprises en cas de crise, accroît la confiance dans les établissements financiers et contribue ainsi à la stabilité de la place financière. C'est pourquoi il convient d'opposer un refus catégorique à toutes les voix qui réclament une réduction du niveau de sécurité.

Une approche fondée sur des principes présente des avantages indéniables

La deuxième grande qualité du système réglementaire suisse tient à son approche fondée sur des principes. Cela n'exclut pas que des règles très détaillées soient parfois demandées dans l'un ou l'autre domaine. Cependant, la réglementation suisse demeure très libérale, fondée sur des principes. Quiconque en doute pourra s'en convaincre à la lecture du corpus réglementaire de certains pays étrangers. Prenons l'exemple du « Dodd-Frank Act » : à elle seule, cette loi sur la réglementation bancaire américaine ainsi que ses dispositions d'exécution comporte plus de deux mille pages. Elle représente plus que toute la réglementation suisse des marchés financiers concernant les banques, les bourses, les assureurs et la lutte contre le blanchiment d'argent – lois, ordonnances et circulaires confondues.

Une réglementation conçue intelligemment est bien plus que la simple validation de check-lists. L'approche réglementaire fondée sur des principes possède des qualités indéniables pour le secteur financier qu'il convient de faire valoir. Tout d'abord, une telle réglementation offre une certaine liberté de mise en œuvre. Cela permet de mettre de nouvelles idées à l'épreuve sans que la réglementation n'ait à être systématiquement adaptée. L'important, c'est que l'objectif de la réglementation soit toujours clairement formulé et réalisable.

Fait remarquable : la nature de cette réglementation fondée sur des principes est remise en cause par deux types d'acteurs. D'une part – j'en ai été le premier surpris –, par les établissements assujettis eux-mêmes. Certains se plaignent de la densité des réglementations et n'hésitent pas à employer des

termes tels que « tsunami réglementaire » ou « moloch de la réglementation » pour qualifier la FINMA ou son action. Pourtant, lors des auditions, ils expriment souvent le souhait d'avoir des règles encore plus détaillées. D'autre part, par les instances et autorités internationales, lorsque la Suisse négocie avec elles au sujet de l'équivalence de sa réglementation. A l'étranger, une réglementation fondée sur des principes n'est pas au goût du jour. J'ai déjà évoqué le cas des Etats-Unis. Le tableau est identique dans l'Union européenne. La tendance est toujours aux réglementations cultivant l'amour du détail. Ce nonobstant, l'an dernier, nous nous sommes soumis à deux procédures de reconnaissance d'équivalence qui se sont soldées par un succès ; l'une dans le domaine de la surveillance des assurances et l'autre au sujet de la surveillance des contreparties centrales. Cela prouve que notre philosophie en matière de réglementation peut être aussi reconnue à l'étranger.

Permettre l'innovation

Une réglementation conçue intelligemment se distingue également par le fait qu'elle permet l'innovation. Permettez-moi de donner un exemple : ces derniers mois, la FINMA a fourni un travail de fond important à cet égard dans le domaine des Fintech. Nous avons vérifié si notre propre réglementation recelait des obstacles injustifiés pour les services financiers numériques, avons pu en peu de temps permettre l'identification par vidéo et en ligne pour l'établissement des relations commerciales avec les clients et avons soumis des propositions de nouvelles formes d'autorisation pour des technologies et des modèles d'affaires novateurs.

Une réglementation intelligente est un défi permanent

Le conseil d'administration de la FINMA s'appuie sur des principes simples pour adapter ses ordonnances et ses circulaires : nous cherchons à définir les règles selon une approche pragmatique et fondée sur des principes tout en tenant compte des problèmes spécifiques. Une réglementation conçue intelligemment – que ce soit celle du législateur ou celle de la FINMA – ne néglige nullement les objectifs de protection assignés à l'autorité, mais ne crée pas non plus d'obstacles qui portent inutilement atteinte à la compétitivité économique et aux évolutions futures. Il s'agit là d'un défi véritable et permanent que nous sommes prêts à relever.

Je vous remercie de votre attention.