



3 février 2020

Mesure des risques climatiques par la FINMA

Rapport à l'intention de la CEATE-N

17.071 n Révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020

L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) prend position comme suit sur les questions soulevées :

1 Qu'évalue la FINMA dans le domaine des risques financiers microprudentiels résultant du changement climatique ?

1.1 Compréhension du risque

La FINMA étudie activement les risques financiers potentiels résultant du changement climatique qui pèsent sur le marché financier. En effet, ces derniers constituent à bien des égards un défi d'envergure pour le secteur financier. Les changements climatiques comportent en premier lieu des risques d'ordre physique qui découlent, par exemple, de la recrudescence des catastrophes naturelles et des coûts consécutifs. Du fait des changements climatiques, les dommages versés par les compagnies d'assurance peuvent ainsi augmenter sans que les primes soient ajustées. Les établissements financiers peuvent aussi être affectés par les mesures de politique climatique. On parle alors de « risques de transition ». La modification des conditions-cadres ou l'introduction de nouveaux impératifs politiques (p. ex. rejets de CO₂, objectifs en matière d'émissions) peuvent induire des variations de prix des actifs financiers ou affaiblir la solvabilité des entreprises. De manière générale, les conséquences possibles sont très hétérogènes et font actuellement l'objet d'analyses approfondies dans différents domaines. Du point de vue de la protection de la clientèle, le risque d'écoblanchiment revêt une grande importance dans le cadre de la fourniture de prestations financières et de la distribution de produits financiers. Des clients des marchés financiers pourraient ainsi être abusés par des promesses mirobolantes ou mensongères sur les prétendues caractéristiques « vertes » de certains produits. De tels agissements saperaient alors la confiance dans le fonctionnement du marché financier.

La FINMA veille à ce que les établissements soumis à sa surveillance gèrent de manière appropriée les risques financiers résultant du changement climatique. C'est à ces derniers qu'il appartient en premier lieu de réduire les risques potentiels et, si nécessaire, de développer à cette fin leurs propres instruments et processus. Les risques financiers liés au climat présentent des caractéristiques propres, notamment des horizons temporels très longs, une probabilité d'occurrence très faible, mais aussi des conséquences particulièrement lourdes (risques de perte extrêmes), des enchaînements de causes à effets parfois peu clairs ainsi que différentes variables incertaines dans le domaine de la politique climatique. Cependant, ils peuvent généralement être transposés dans des catégories de risques classiques à l'instar des risques de crédit, de marché, d'assurance ou encore des risques opérationnels, et être enregistrés comme tels. Sur le fond, les établissements financiers peuvent donc s'appuyer sur la gestion des risques existante, qui peut être appliquée efficacement aux nouveaux développements environnementaux et aux facteurs de risques émergents.

1.2 Analyse des risques et mesures de surveillance

La FINMA s'efforce, pour sa part, de déterminer dans quels domaines les établissements suisses soumis à sa surveillance pourraient être exposés à des risques financiers accrus liés aux changements climatiques. Pour ce faire, elle analyse les risques climatiques prudentiels selon une procédure graduelle qui met l'accent sur une meilleure compréhension des risques physiques et des risques de transition encourus par les différents établissements financiers, en identifiant en particulier les risques de concentration potentiels, au niveau des banques, des assurances et des gestionnaires d'actifs.

Concrètement, la FINMA évalue le niveau de risque général auquel sont exposés des secteurs et activités spécifiques de la place financière suisse et établit, sur cette base, une « heat map » générale des risques pertinents (document présentant les secteurs/investissements encourant les risques les plus élevés). La FINMA se réfère à ce document et au dialogue qu'elle entretient avec les différents établissements surveillés pour identifier les risques financiers les plus importants au sein des différents établissements. Elle porte une attention particulière aux gros risques, par exemple vis-à-vis des entreprises à forte intensité de CO₂. En cas de suspicion de risques accrus, les mesures de surveillance traditionnelles sont déployées. Il s'agit en premier lieu d'audits prudentiels approfondis. Si la FINMA constate, par exemple, des manquements importants dans la gestion des risques, elle exige que les entités surveillées engagent des mesures, dont elle supervise la mise en œuvre. Si, au niveau du bilan d'un établissement, les risques financiers ne sont pas couverts de manière appropriée par les fonds propres, la FINMA peut imposer une augmentation de capital.

En outre, la FINMA envisage de développer de nouvelles approches pour améliorer la publication des risques financiers liés aux changements climatiques. En incitant les acteurs du marché financier à exposer de manière plus complète et plus cohérente les risques climatiques qu'ils encourrent, elle entend renforcer la transparence et la discipline du marché.

Les modalités exactes des mesures de politique climatique faisant régulièrement débat, la FINMA s'attache en priorité à accroître la sensibilisation et la compréhension des risques parmi les établissements assujettis à sa surveillance. Le Monitoring FINMA des risques 2019¹ publié récemment attire explicitement l'attention sur les risques climatiques pouvant potentiellement affecter le marché financier. Des établissements financiers et des autorités de surveillance collaborent actuellement à l'échelle internationale afin d'intégrer davantage les risques climatiques dans les processus de gestion des risques, de développer et d'appliquer des approches et instruments adaptés pour mesurer et réduire les risques ainsi que de garantir la transparence lors de la publication des risques correspondants. Dans ce cadre, le « Network for Greening the Financial System » (NGFS) joue un rôle moteur aux côtés des autorités de surveillance et des banques centrales².

2 Remarques générales sur une éventuelle obligation de faire rapport

Comme le directeur de la FINMA l'a expliqué le 13 janvier 2020, la FINMA s'efforce de rendre compte de son activité de manière aussi transparente que possible. Cette volonté se traduit déjà sous différentes formes quant aux risques financiers liés aux changements climatiques, notamment à travers le rapport annuel 2019, et peut également être intégrée dans le rapport remis lors de l'entrevue annuelle qui réunit la FINMA et le Conseil fédéral conformément à l'art. 21, al. 3, de la loi sur la surveillance des marchés financiers. La FINMA est disposée à fournir au grand public une information spécifique sur ses activités.

Les mesures que la FINMA a prises ou prévoit de prendre lorsqu'elle constate des risques financiers accrus résultant du changement climatique devraient également faire partie de ce rapport. Cela étant, la FINMA se heurte ici à des limites d'ordre légal, notamment en ce qui concerne les informations spécifiques aux établissements. Elle a néanmoins la possibilité d'intégrer à ce rapport des informations générales sur les mesures prises et celles envisagées.

¹ <https://www.finma.ch/fr/documentation/publications-finma/rapports/risikomonitor/>

² La FINMA est membre du NGFS depuis avril 2019.

3 Propositions de formulation concernant les mesures

3.1 Mesures relevant du domaine de compétence de la FINMA

Comme mentionné, la FINMA est tout à fait disposée à divulguer les mesures prises et envisagées dans ses rapports sur les risques financiers résultant du changement climatique. Par « mesures », elle entend toutes les mesures adoptées relevant de son domaine de compétences en vertu du nouvel art. 47a, qu'il n'est dès lors pas impératif d'adapter. Si la FINMA constate que des actions s'imposent dans son domaine de compétences, il lui incombe d'engager des mesures appropriées pour remplir son mandat légal. Par conséquent, elle en ferait également état dans ses rapports, même si, là encore, elle ne pourrait publier des informations spécifiques à un établissement qu'à titre exceptionnel.

Si la Commission tient à préciser ce point, il pourrait être envisagé d'adapter la formulation actuelle de l'art. 47a, al. 3, comme suit :

Art. 47a, al. 3, de la loi sur le CO₂ :

La FINMA et la BNS rapportent les résultats *et les mesures correspondantes* régulièrement au Conseil fédéral.

3.2 Mesures relevant du domaine de compétences du Conseil fédéral ou du Parlement

Comme c'est le cas dans d'autres domaines, la FINMA est également encline à attirer l'attention sur les éventuelles mesures requises en matière de réglementation qui ne relèvent pas de son domaine de compétences, à condition qu'il existe un rapport direct avec son mandat légal.

Elle considère toutefois qu'il n'est pas nécessaire de préciser ce point dans l'art. 47a. Comme son directeur l'a précisé le 13 janvier 2020, la FINMA se fait un devoir de sensibiliser les services compétents aux mesures qui s'imposent en rapport avec son mandat. Il a, par ailleurs, souligné que qu'elle émettrait aussi des mises en garde contre les mesures peu judicieuses, notamment les différenciations artificielles dans la pondération-risque des exigences de fonds propres qui ne reflètent pas les risques financiers effectifs, mais poursuivent d'autres objectifs.

4 Conséquences de la mise en œuvre de l'art. 47a pour la FINMA

La FINMA considère que la mesure des risques financiers résultant du changement climatique propres à chaque établissement, telle que proposée à l'art. 47a, fait d'ores et déjà partie de sa mission. Ces risques financiers constituent potentiellement des risques importants pour les établissements soumis à sa surveillance et sont, à ce titre, déjà prévus implicitement dans le droit de surveillance actuel. Par conséquent, l'art. 47a n'a aucune incidence financière directe pour la FINMA. Il renforcerait néanmoins le mandat de cette dernière dans ce domaine, raison pour laquelle elle salue également son inscription dans la loi.

Actuellement, la gestion et la coordination de l'ensemble des travaux relevant du domaine « *Sustainable Finance* » de la FINMA sont centralisées (1 ETP). Les activités de surveillance s'appuient sur les connaissances spécifiques des experts au sein de chacun des domaines pertinents. Les ressources supplémentaires exigées ont jusqu'à présent pu être compensées par des gains d'efficacité obtenus par ailleurs dans les divisions. À ce jour, aucun expert externe n'a encore été mandaté. Les charges de personnel continueront à l'avenir de représenter la majeure partie des coûts.

La FINMA peine à évaluer la charge que représente à moyen terme l'accomplissement de ses tâches dans le domaine du financement durable (« *Green Finance* »). Les ressources nécessaires à plus long terme dépendent largement de l'évolution des risques et des actions qu'il faudra entreprendre.