

Communication FINMA sur la surveillance 01/2023

Évolutions concernant la gestion des risques climatiques

24 janvier 2023

Table des matières

1	Situation initiale	3
2	Travaux des organismes internationaux de normalisation sur les risques climatiques	4
3	Attentes de la FINMA concernant la gestion des risques climatiques ..	5
4	Surveillance de la gestion des risques climatiques des assujettis.....	6
5	Perspectives	7

1 Situation initiale

Les conséquences du changement climatique ainsi que les multiples efforts déployés pour l'atténuer recèlent différents risques financiers pour les établissements financiers. Ces dernières années, la FINMA a attiré l'attention sur ces risques à plusieurs reprises.¹

La FINMA a également expliqué que les risques climatiques (se présentant par ex. sous forme de risques physiques, de risques de transition ou de risques juridiques et de réputation) ne forment pas une catégorie de risques distincte mais constituent des facteurs de risque pour les catégories de risques existantes. Dans le cadre de leur gestion des risques, les établissements financiers sont donc tenus, sous le régime juridique en vigueur, de saisir leurs risques financiers matériels liés au climat, de les gérer de façon appropriée et de les publier.

La gestion des risques climatiques confronte les établissements financiers et les autorités de surveillance à des défis spécifiques. L'incertitude quant à la matérialité des risques financiers liés au climat et à l'horizon temporel dans lequel de tels risques vont vraisemblablement se matérialiser est considérable. La politique climatique et donc les voies de transition spécifiques des secteurs économiques sont également marquées de très fortes incertitudes. Des défis subsistent par ailleurs concernant les méthodologies et les données, lesquels défis compliquent aujourd'hui la fiabilité des évaluations et des mesures des risques climatiques.

Les risques climatiques se matérialiseront vraisemblablement tôt ou tard et auront également une incidence sur les établissements financiers. Les conséquences physiques du changement climatique se manifestent dès à présent et s'amplifieront encore². Le débat mondial sur le changement climatique auquel nous assistons aujourd'hui montre qu'une transition désordonnée vers une économie à faible émission de carbone est parfaitement possible et recèle des risques supplémentaires. L'attentisme n'est donc pas non plus une position défendable pour le marché financier.³ La prise en compte adéquate des risques en matière de durabilité est au contraire un facteur de succès important, comme en témoignent aussi les dernières mesures du Conseil fédéral pour une finance durable.⁴

¹ Cf. par ex. le monitoring FINMA des risques 2019 et le rapport annuel 2020 de la FINMA.

² Sixième rapport d'évaluation du GIEC (RE6), contribution du groupe de travail II : « Impacts, adaptation et vulnérabilité », résumé pour les décideurs politiques, 2022

³ « FSB Roadmap for Addressing Financial Risks from Climate Change, 2022 progress report », juillet 2022

⁴ Rapport du Conseil fédéral « Finance durable en Suisse : Champs d'action 2022-2025 en vue d'assurer à la place financière une position de leader en matière de développement durable », 16 décembre 2022

La présente communication sur la surveillance a pour objectif de continuer à sensibiliser les banques et les entreprises d'assurance aux risques financiers liés au climat. À cet effet, la FINMA attire l'attention sur les évolutions internationales pertinentes et réaffirme ses attentes à l'égard des établissements assujettis pour qu'ils mettent en place une gestion adéquate des risques climatiques, qui tienne compte des pratiques actuelles reconnues et soit adaptée à leur profil de risque respectif.

2 Travaux des organismes internationaux de normalisation sur les risques climatiques

Ces dernières années, les organismes internationaux du secteur financier ont analysé de manière approfondie les risques financiers liés au climat considérés comme un thème prioritaire. Sur la base des premières pratiques éprouvées, le Network for Greening the Financial System (NGFS) a très tôt élaboré des recommandations concrètes pour la gestion des risques climatiques. Les organismes de normalisation CBCB⁵ et AICA⁶ ont étudié les mécanismes d'action du changement climatique sur le marché financier ainsi que la classification de ces risques dans leurs standards minimaux. En matière de surveillance, le CBCB et l'AICA ont conclu que les risques climatiques doivent être considérés comme des « facteurs de risque » et que leurs dispositifs⁷ actuels sont en principe suffisamment larges et flexibles pour les saisir.⁸ Ils estiment par conséquent qu'une révision de leurs dispositifs n'est pas nécessaire pour le moment. Des adaptations futures permettant de saisir plus efficacement les risques financiers liés au climat ne sont toutefois pas exclues actuellement.

Le CBCB et l'AICA s'attendent donc également à ce que les banques et les entreprises d'assurance gèrent efficacement les risques climatiques, à l'instar de tous les autres risques, y compris en matière de gouvernance, de gestion des risques ou de publication. Afin de promouvoir une pratique uniforme en matière de surveillance concernant les risques climatiques, ces deux organismes de normalisation ont publié des recommandations et des aides à l'interprétation. Certaines d'entre elles sont d'ordre plutôt général, tandis que d'autres contiennent aussi des recommandations très concrètes sur la manière dont les réflexions sur les risques climatiques peuvent être intégrées dans la pratique des autorités de surveillance dans le cadre des dispositifs actuels.

⁵ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Basel Committee on Banking Supervision [BCBS])

⁶ Association internationale des contrôleurs d'assurance (International Association of Insurance Supervisors [IAIS])

⁷ On entend par là pour le CBCB les principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace (BCP) ainsi que le *supervisory review process* (SRP) et pour l'AICA les *insurance core principles*.

⁸ CBCB, « Principles for the effective management and supervision of climate-related financial risks », juin 2022, p. 1 / www.iaisweb.org > Activities and Topics > Climate risk (état au 19.01.2023)

En 2021, l'AICA a publié un *application paper*⁹ dans le but de soutenir les autorités de surveillance lors de la prise en compte des réflexions sur les risques climatiques dans la surveillance du secteur de l'assurance et de promouvoir une pratique internationale uniforme. Ce document fournit des aides pratiques et des exemples de pratiques éprouvées sur des principes centraux tels que l'audit prudentiel et le *reporting* (ICP 9), la gouvernance d'entreprise (ICP 7), la gestion des risques (ICP 8 et 16), les investissements (ICP 15) et la publication (ICP 20). L'AICA prévoit en outre une aide à l'interprétation supplémentaire (« ICP Guidance ») qui doit montrer comment les risques climatiques peuvent être concrètement pris en compte en lien avec les principes spécifiques de son dispositif.¹⁰

Le CBCB procède actuellement à un examen holistique afin de déterminer dans quelle mesure les risques financiers liés au climat peuvent être saisis dans le cadre du dispositif de Bâle dans les domaines de la réglementation, de la surveillance et de la publication. En juin 2022, le CBCB a publié les « Principles for the effective management and supervision of climate-related financial risks ». ¹¹ Outre les recommandations aux autorités de surveillance, ces nouveaux principes incluent des recommandations concrètes aux banques dans les domaines de la gouvernance d'entreprise, du cadre de contrôle interne, de la dotation en capital et en liquidités, du processus de gestion des risques, du monitoring et du *reporting*, de la gestion globale des risques de crédit, de marché, de liquidité, opérationnels et autres ainsi que de l'analyse de scénarios. Ces recommandations ne font pas partie des standards minimaux du CBCB. Le CBCB attend toutefois une mise en œuvre rapide des principes et suivra les travaux d'implémentation. En décembre 2022, il a en outre mis à disposition une aide à l'interprétation sous la forme d'une foire aux questions, qui fait partie intégrante des standards minimaux du CBCB. Elle doit faciliter l'interprétation uniforme des standards existants du pilier 1 concernant les risques climatiques.¹²

3 Attentes de la FINMA concernant la gestion des risques climatiques

Compte tenu de l'état des discussions internationales et de la consolidation croissante d'une pratique uniforme en matière de surveillance, la FINMA attend des établissements financiers assujettis qu'ils étudient activement les aides à l'interprétation et les recommandations actuelles des organismes

⁹ IAIS, « Application Paper on the Supervision of Climate-related Risks in the Insurance Sector » (mai 2021)

¹⁰ Cf. www.iaisweb.org > Activities and Topics > Climate risk (état au 19.01.2023).

¹¹ CBCB, « Principles for the effective management and supervision of climate-related financial risks », juin 2022

¹² CBCB, « Frequently asked questions on climate-related financial risks », 8 décembre 2022

internationaux. Les publications évoquées montrent comment gérer concrètement les différents défis résultant des risques climatiques et quelles pratiques sont jugées utiles sur le plan international dans cette perspective. La FINMA attend en outre des établissements assujettis qu'ils s'intéressent aux pratiques éprouvées du marché susceptibles de les concerner, en fonction de leur profil de risque et de leur modèle d'affaires. Les initiatives du marché dans le domaine de la durabilité et des risques climatiques constituent ainsi des bases pratiques utiles.

En matière de risques climatiques, les assujettis sont par ailleurs invités à soumettre leurs instruments et processus à un examen critique et à les développer si nécessaire de manière prospective, en adéquation avec leur profil de risque respectif. La capacité des établissements financiers à évaluer et à atténuer efficacement les risques financiers liés au climat doit s'améliorer parallèlement à la maîtrise grandissante des obstacles pratiques à la prise en compte des risques climatiques (base de données, mesurabilité, etc.). C'est le seul moyen pour les assujettis de s'assurer qu'ils sont en mesure d'identifier, d'évaluer au mieux et de gérer de façon adéquate leurs risques financiers matériels liés au climat.

4 Surveillance de la gestion des risques climatiques des assujettis

Très tôt, la FINMA a activement participé aux travaux internationaux sur les risques climatiques. Lors du développement de sa pratique, elle se fonde sur les travaux des organismes de normalisation et partage également leur compréhension générale concernant la classification des risques climatiques comme facteurs de risque pour les catégories de risques existantes. La FINMA s'efforce d'élaborer une surveillance efficace concernant la gestion des risques climatiques par les assujettis et de fonder son activité de surveillance sur les bonnes pratiques internationales. Cela signifie notamment qu'elle examine systématiquement les pratiques et recommandations internationales des organismes de normalisation et qu'elle décide dans quelle mesure elle les concrétise dans le cadre de sa surveillance.

La FINMA intègre déjà les risques financiers liés au climat dans son activité de surveillance d'une manière stratégique, proportionnelle et fondée sur les risques. Elle s'appuie pour cela sur les dispositions applicables du droit de la surveillance. Eu égard à la forte dynamique de la thématique, elle développe chaque année sa surveillance de la gestion des risques climatiques par les banques et les entreprises d'assurance et se concentre actuellement en particulier sur les établissements des catégories de surveillance 1 et 2. Des instruments tels que les entretiens de surveillance, les enquêtes et, si nécessaire, les contrôles sur place sont utilisés pour les établissements de taille importante. De plus, la FINMA acquiert de premières expériences utiles

dans le domaine des analyses de scénarios climatiques. À l'avenir, elle ambitionne d'intensifier sa surveillance de la gestion des risques climatiques par les établissements et de l'étendre à un plus grand nombre d'entre eux, en tenant toujours compte du principe de la proportionnalité. La FINMA va en outre déterminer dans quelle mesure la collecte de données pertinentes est nécessaire pour la surveillance des risques climatiques.¹³

5 Perspectives

Sur la base de ses expériences acquises dans le cadre de la surveillance et en référence aux évolutions internationales pertinentes, la FINMA va également développer ses attentes à l'égard de la gestion des risques financiers liés au climat par les assujettis et les concrétiser si cela se révèle utile et nécessaire. La définition d'attentes spécifiques en matière de surveillance doit éclairer les assujettis sur la manière dont les exigences générales concernant des aspects tels que la gouvernance, la gestion des risques ou les contrôles internes s'appliquent par rapport aux risques climatiques. Comme c'est le cas pour tous les facteurs de risque importants, la FINMA s'efforcera de développer une approche proportionnelle et uniforme pour l'ensemble des secteurs tout en tenant compte des différences entre le secteur bancaire et le secteur de l'assurance et entre les recommandations respectives de l'AICA et du CBCB.

¹³ CSF, « Supervisory and Regulatory Approaches to Climate-related Risks - Final report », octobre 2022