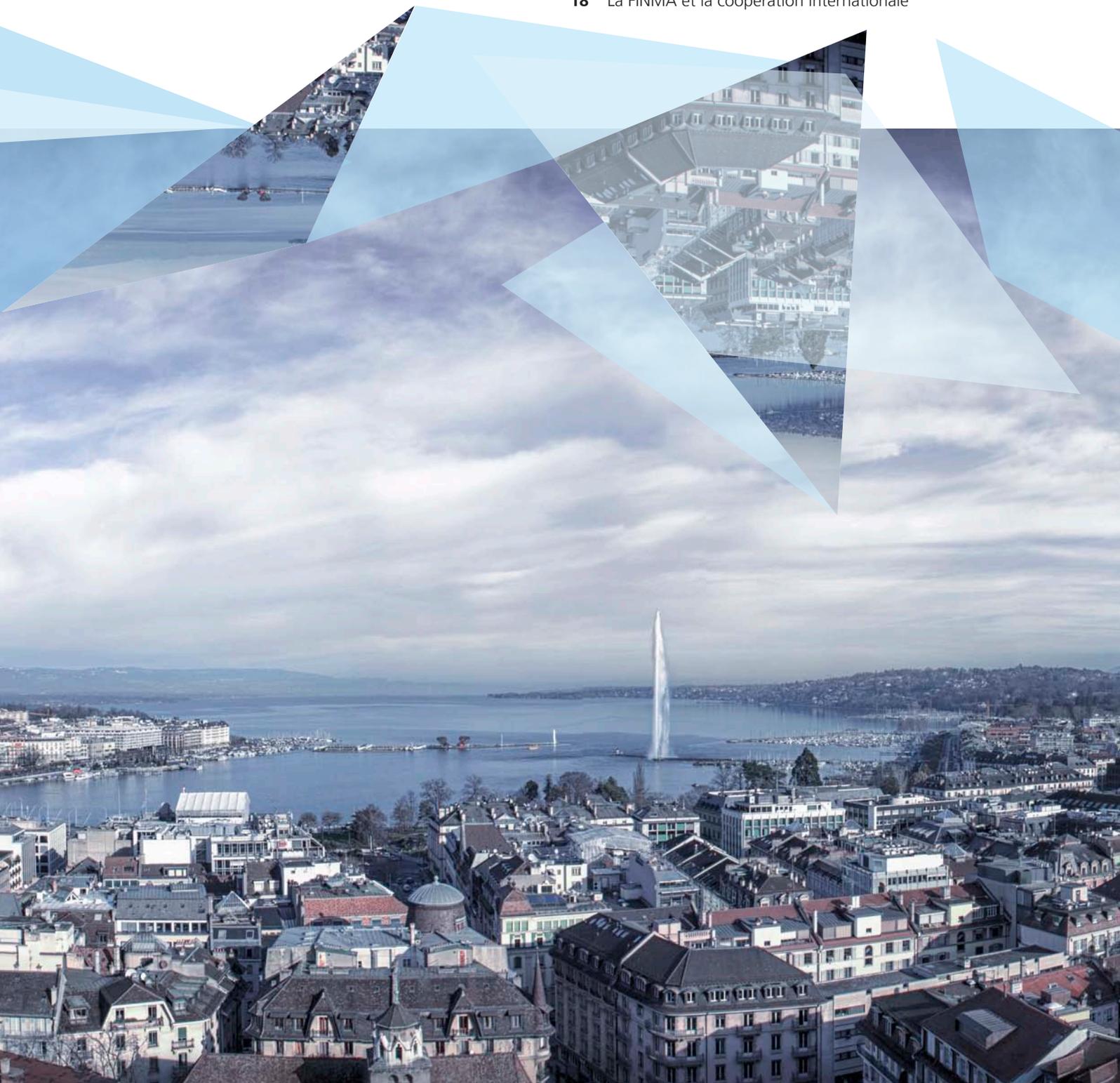




# Aperçu de la FINMA

- 8 Mission de la FINMA
- 12 Les grandes lignes de l'année 2013
- 14 La FINMA dans le contexte politique
- 16 La FINMA et ses interlocuteurs sur la scène nationale
- 18 La FINMA et la coopération internationale



## Mission de la FINMA

La FINMA est une autorité de surveillance indépendante, dotée de prérogatives de puissance publique envers les banques, assurances, bourses, négociants en valeurs mobilières et placements collectifs. Dans ces domaines, elle octroie des autorisations, surveille et prend, au besoin, des mesures correctives. Là où les buts de la surveillance l'exigent, elle peut concrétiser des règles, au niveau réglementaire le plus bas, par des ordonnances et des circulaires FINMA.

Avec quelque 300 banques, plus de 200 entreprises d'assurance et un nombre de placements collectifs de capitaux dépassant les 6 000, le secteur financier suisse est particulièrement développé en comparaison internationale. Le législateur a donné à la FINMA l'objectif supérieur de protéger les créanciers, les investisseurs et les assurés et de veiller au bon fonctionnement des marchés financiers.

### La protection du collectif

La protection des créanciers et des investisseurs est donc l'un des principaux objectifs de la FINMA. Il est à prendre au sens collectif, c'est-à-dire de la protection de l'ensemble des créanciers et des investisseurs. La FINMA ne peut pas protéger individuellement chaque investisseur ou assuré dans le cadre du droit de la surveillance. Les particuliers doivent, le cas échéant, faire valoir leurs droits à l'encontre des établissements financiers en recourant à une procédure de droit privé. La FINMA veille à ce que la solvabilité des différents établissements soit garantie, protège de ce fait les clients et renforce la stabilité du système financier, et donc indirectement la réputation, la performance et la compétitivité de la place financière.

### L'autorisation comme base de la surveillance

Quiconque accepte des actifs d'investisseurs, signe des polices d'assurance ou propose des fonds de valeurs mobilières doit obtenir une autorisation de la FINMA. Si l'organisation de l'entreprise est insuffisante, si des informations lacunaires sont fournies concernant la structure du propriétaire ou si le personnel dirigeant n'offre pas toutes les garanties d'une activité irréprochable, la FINMA n'accorde pas d'autorisation.

La pratique de la FINMA en matière d'autorisation lui permet de protéger l'intégrité de la place financière et de veiller à ce qu'aucun concurrent qui ne respec-

terait pas les standards élevés auxquels répondent les établissements autorisés n'ait accès au marché. La FINMA peut décider la liquidation de toute entité qui exerce une activité soumise à autorisation sur le marché financier sans avoir obtenu cette dernière.

### La surveillance au cœur de la mission de la FINMA

La surveillance prudentielle, exercée dans une optique prévisionnelle, est l'activité centrale de la FINMA. Les banques, les entreprises d'assurance et les autres intermédiaires financiers doivent en permanence disposer de suffisamment de fonds propres, être solvables et maîtriser leurs risques. Ils doivent également veiller à ce que leurs cadres dirigeants satisfassent aux exigences techniques et personnelles de la FINMA afin d'offrir toutes les garanties d'une activité irréprochable. La FINMA procède aux vérifications correspondantes dans le cadre de sa surveillance prudentielle.

### Une approche en fonction des risques avec un renforcement de la présence sur place

La FINMA déploie une surveillance plus intense là où les risques sont les plus importants. Contrairement à ce qui était auparavant le cas, elle effectue davantage d'analyses elle-même et procède à des contrôles plus fréquents et plus intenses directement sur place, auprès des établissements soumis à sa surveillance – et en 2013, particulièrement dans une perspective durable, sur le marché hypothécaire (surtout auprès des banques) ou dans le cadre des provisions des assureurs-vie.

### Un dialogue prudentiel intense

La FINMA et les établissements soumis à la surveillance prudentielle nourrissent un dialogue intense, qui n'est toutefois pas rendu public dans la mesure où il relève du secret de fonction et d'affaires. C'est la raison pour laquelle la FINMA n'a pas informé elle-

même des exigences temporaires supplémentaires en fonds propres qu'elle avait imposées à UBS au 1<sup>er</sup> octobre 2013. Au contraire, c'est la banque qui a communiqué l'augmentation des fonds propres y afférente. Cette procédure n'est pas un cas isolé : si la FINMA arrive à la conclusion que les estimations internes à l'établissement n'ont pas un fondement suffisant ou ne sont pas assez conservatrices, elle a la compétence d'intervenir par des mesures correctives.

#### **Les sociétés d'audit comme « bras armé » de la FINMA**

En Suisse, une part importante du travail de base de la surveillance est réalisée par les sociétés d'audit. Ce « bras armé » de la FINMA a procédé, en 2012, à des audits prudentiels auprès de banques, d'entreprises d'assurance et dans le domaine des placements collectifs de capitaux dans des proportions équivalant à 260 postes à temps plein. En 2013, une nouvelle base a été donnée à la collaboration avec les auditeurs privés. L'audit prudentiel dans l'intérêt de la FINMA a en effet été séparé, tant sur les plans organisationnel que conceptuel, de l'audit comptable. Par ailleurs, les sociétés d'audit doivent remettre une analyse prospective des risques et un rapport plus pertinent à la FINMA.

#### **La prérogative de la FINMA en matière d'application du droit**

En cas de violation du droit de la surveillance, la FINMA prend des mesures. Elle a recours à une procédure d'*enforcement* pour rétablir l'ordre légal. Dans ce domaine, la FINMA dispose de compétences étendues. Elle peut par exemple ordonner des restrictions de l'activité commerciale ou des mesures organisationnelles à l'encontre d'un établissement, liquider les sociétés opérant sans autorisation, prononcer des interdictions d'exercer, c'est-à-dire interdire l'accès à une position dirigeante chez un titulaire d'autorisation, ou confisquer des gains injustifiés.

Le législateur a en revanche délibérément renoncé à octroyer à la FINMA la compétence de prononcer des amendes administratives alors que celles-ci font partie de l'arsenal courant des autorités de surveillance des marchés financiers sur le plan international. De même, comparées à celles d'autres autorités, les compétences de la FINMA sont également restreintes en matière d'enquêtes dans la mesure où elle ne peut pas ordonner de mesures contraignantes telles que des perquisitions ou la saisie de moyens de preuve.

#### **Ne réglementer que là où c'est nécessaire**

Les conditions-cadre légales applicables au secteur financier sont le fruit d'un processus politique. Le Parlement et le gouvernement adaptent les règles et les normes en vigueur à l'échelle internationale à la situation qui prévaut en Suisse et édictent des lois ainsi que des ordonnances. Pour sa part, la FINMA veille à ce que ce corpus national, et indirectement les standards internationaux, soient correctement appliqués en Suisse. La FINMA prête son soutien au Parlement, au Conseil fédéral et aux autres autorités pour les questions techniques. Elle prend part aux débats et y fait valoir la perspective du droit de la surveillance. Le nombre de domaines où la FINMA réglemente elle-même est assez restreint :

- La FINMA concrétise par ses ordonnances certains détails qui sont trop techniques ou trop dynamiques pour être réglés dans des ordonnances du Conseil fédéral ou dans des lois.
- La FINMA explicite sa pratique de la surveillance dans ses circulaires et y décrit la manière dont elle interprète les lois et les ordonnances en vigueur.

Parallèlement, la FINMA communique avec les assujettis par différents moyens : les Communications FINMA, les FAQ, les guides pratiques et les formulaires ont pour but de générer de la transparence sur le marché et de mettre à disposition des aides de travail.

### L'indépendance de la FINMA

Le Parlement a accordé à la FINMA une indépendance plus grande que celle des autorités qu'elle a remplacées. Pour que les fonctions souveraines de la FINMA puissent être remplies, la surveillance des marchés financiers doit s'exercer en subissant le moins possible d'influences politiques, à la manière des tribunaux. Le conseil d'administration de la FINMA incarne parfaitement cette autonomie : ses membres sont élus par le Conseil fédéral non sur la base de leur appartenance à tel ou tel parti politique, mais sur des critères techniques. Une fois élus, les membres du conseil d'administration ne sont tenus que par les lois et par l'objet. Le conseil d'administration fixe entre autres les grands axes stratégiques, statue sur les affaires de grande portée et supervise la direction.

Même si la FINMA travaille de manière indépendante, elle est tout de même rattachée aux structures étatiques de la Suisse et aux mécanismes de compensation et de contrôle qui en découlent. La FINMA est soumise à la haute surveillance du Parlement et entretient des contacts réguliers avec le Conseil fédéral.<sup>4</sup> Ses décisions sont sujettes à recours et peuvent donc être examinées devant les tribunaux.

L'indépendance de la FINMA repose sur trois piliers :

- L'indépendance fonctionnelle évite que le Parlement ou le gouvernement n'imposent à la FINMA des prescriptions relatives à son activité de surveillance. De telles instructions seraient indésirables sur le plan de l'organisation politique.
- Financée par les taxes et les émoluments payés par les assujettis, la FINMA n'est pas tributaire des exigences budgétaires de la Confédération.
- La FINMA est indépendante sur le plan institutionnel dans la mesure où elle a été conçue comme un établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique.

<sup>4</sup> Cf. chapitre « La FINMA dans le contexte politique », p.14.

# Les principales tâches de la FINMA

## Autorisation

- La FINMA est responsable de l'octroi des autorisations aux personnes physiques et morales qui opèrent sur les marchés financiers régulés.
- Celles qui remplissent les conditions s'en voient accorder une.
- La loi prévoit différentes formes d'autorisation qui vont d'une surveillance prudentielle intense des établissements à l'autorisation unique sans surveillance ultérieure.

## Surveillance

- La surveillance prudentielle<sup>5</sup> est le cœur de la mission de la FINMA.
- L'activité de surveillance de la FINMA se conforme rigoureusement aux objectifs légaux qui lui sont attribués, soit : la protection des créanciers, des investisseurs et des assurés, de même que du bon fonctionnement des marchés financiers.
- Sa surveillance s'exerce en fonction des risques : les domaines moins exposés aux risques sont soumis à un contrôle sciemment moins intense. Inversement, les domaines pour lesquels la protection des individus et le bon fonctionnement du marché sont essentiels sont soumis à une surveillance accrue.

## Enforcement

- La FINMA a pour mission de poursuivre les éventuelles violations du droit des marchés financiers et de remédier aux irrégularités constatées. Ce faisant, elle met tous les acteurs du marché sur un pied d'égalité.
- L'*enforcement* permet à la FINMA de faire appliquer le droit de la surveillance et, au besoin, d'exiger des mesures correctives ou de prononcer des sanctions. La FINMA n'a pas la compétence de prononcer des amendes.
- Les décisions de la FINMA sont sujettes à recours et peuvent donc être réexaminées par voie judiciaire.

## Réglementation

- La FINMA s'engage en faveur d'une réglementation fondée sur des principes et compatible à l'échelle internationale.
- La FINMA ne concrétise, par ses propres ordonnances, les détails très techniques ou dynamiques de la législation que lorsque cela est expressément prévu par le législateur. La FINMA explicite sa pratique de la surveillance dans ses circulaires.

<sup>5</sup> Cf. glossaire, p. 114.

## Les grandes lignes de l'année 2013

De A comme « activités d'audit » à V comme « ventes à découvert », nombreux sont les thèmes qui ont occupé la FINMA cette année. Voici un aperçu des principales activités et actions de la surveillance des marchés financiers durant les quatre trimestres de l'année 2013.

12

Aperçu de la FINMA  
Rapport annuel 2013

### RETOUR SUR LE PREMIER TRIMESTRE 2013

#### Assouplissements du Test suisse de solvabilité

La circulaire FINMA « Assouplissements du SST » est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. En raison de la situation économique difficile, marquée par la persistance de taux d'intérêt bas, la FINMA autorise désormais, et ce, jusqu'à fin 2015, un escompte des polices en portefeuille au moyen des courbes de taux d'intérêt liés aux risques de contrepartie. En outre, la FINMA atténue temporairement la portée des seuils d'intervention.

#### Activités d'audit

Les versions adaptées des circulaires FINMA « Activités d'audit » et « Sociétés d'audit et auditeurs responsables » sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elles visent à améliorer encore la coopération avec les sociétés d'audit en l'orientant davantage sur les objectifs de surveillance concrets de la FINMA.

#### Placements collectifs de capitaux

Avec la révision de la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC) et de l'ordonnance sur les placements collectifs de capitaux (OPCC), les évolutions des standards internationaux ont été ancrées dans la réglementation suisse afin de garantir aux intermédiaires financiers suisses l'accès au marché européen et de renforcer la protection des investisseurs. Par ailleurs, d'autres adaptations concernant la réglementation des produits ont été réalisées à l'initiative du marché au cours du processus législatif. La LPCC révisée et la version adaptée de l'OPCC sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2013.

#### Infrastructure des marchés financiers

Au début de l'année 2013, la FINMA a mis en œuvre le concept de surveillance fondé sur les risques dans le domaine de l'infrastructure des marchés financiers. Chaque établissement s'est vu attribuer, après évaluation, une note individuelle (*rating*) en fin d'année. En fonction de la catégorie de surveillance et du *rating*, la FINMA a ensuite déterminé l'intensité de la surveillance.

#### Faillite des assurances

L'ordonnance de la FINMA sur la faillite des assurances (OFA-FINMA) est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013 ; elle concrétise la procédure de faillite des entreprises d'assurance conformément aux art. 53 à 59 LSA et redéfinit en partie les compétences.

#### Liquidités des assureurs

La circulaire FINMA « Liquidités des assureurs » est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elle contient les bases régissant la saisie des risques de liquidité et les exigences minimales quant au type et au contenu des rapports. Elle concrétise en cela les dispositions du droit de la surveillance concernant la gestion des risques des entreprises d'assurance, groupes d'assurance et conglomérats d'assurance soumis à la surveillance.

### RETOUR SUR LE DEUXIÈME TRIMESTRE 2013

#### Programme d'audit du CBCB

Dans le cadre du programme d'évaluation de la concordance des réglementations (Regulatory Consistency Assessment Programme [RCAP]), le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire s'assure de la bonne mise en œuvre des standards minimaux de Bâle III par ses Etats membres. L'examen de la mise en œuvre de Bâle III en Suisse a eu lieu au cours du premier semestre 2013. La Suisse s'est vu décerner la note « *compliant* », ce qui représente ainsi un label de qualité pour la place financière suisse.

#### Programme d'audit du FMI

De mai à décembre 2013, la Suisse s'est prêtée au Programme conjoint d'évaluation du secteur financier (PESF) (Financial Sector Assessment Programme [FSAP]) du Fonds monétaire international (FMI). Ce programme d'audit a débuté au deuxième trimestre 2013 par une évaluation du respect des standards internationaux de l'AICA, de l'OICV et du CBCB. Le PESF a pour objectif de vérifier la stabilité financière ainsi que la qualité de la réglementation et de la surveillance d'une place financière. Les résultats du PESF sont attendus pour le printemps 2014.

#### Finalisation des plans de liquidation

En 2013, la FINMA a élaboré des plans de restructuration et de liquidation qui constituent une base pour assainir ou liquider les établissements financiers en cas de menace d'insolvabilité. Les premières versions des plans pour Credit Suisse et UBS ont pu être finalisées à la fin juin 2013 avant d'être soumises pour consultation à la Banque nationale suisse (BNS) ainsi qu'aux autorités chargées de la surveillance et de l'insolvabilité tant aux Etats-Unis qu'en Grande-Bretagne.

#### Licence bancaire pour PostFinance

PostFinance est assujettie à la FINMA en tant que banque et négociant en valeurs mobilières depuis le 26 juin 2013. Suite à la procédure d'autorisation, PostFinance a été attribuée à la surveillance courante des établissements de catégorie 2<sup>e</sup>. PostFinance est soumise à la même rigueur de surveillance que tout autre établissement financier de taille et de complexité comparables.

#### Clôture et résultats du SQA II

Les examens menés dans le cadre du deuxième Swiss Qualitative Assessment (SQA II) ont porté sur les domaines de la gouvernance d'entreprise, de la gestion des risques et du système interne de contrôle des assurances. En général, les résultats montrent une évolution positive avec quelques possibilités d'optimisation.

#### Compétence pour la surveillance générale du marché

La version révisée de la loi sur les bourses (LBVM) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2013. Cette révision a apporté d'une part le renforcement de la

<sup>6</sup> Cf. annexe, chapitre « Catégories de surveillance pour les banques et les assurances », p. 102.

répression des délits boursiers, que sont les « délits d'initiés » et la « manipulation de cours », et le transfert de compétence en matière de poursuite pénale des cantons au Ministère public de la Confédération. D'autre part, la surveillance générale du marché entre dans le domaine de compétence de la FINMA qui peut donc désormais agir à l'encontre de toute personne si elle constate un comportement abusif sur le marché.

## RETOUR SUR LE TROISIÈME TRIMESTRE 2013

### Désignation des assureurs d'importance systémique à l'échelle mondiale

Le 18 juillet 2013, le CSF a pour la première fois qualifié d'importance systémique à l'échelle mondiale (G-SII) neuf sociétés d'assurance. N'y figure pour le moment aucune entreprise d'assurance domiciliée en Suisse. Les réassureurs d'importance systémique à l'échelle mondiale ne seront probablement désignés qu'à l'été 2014.

### Conseil de l'OICV

En 2013, l'OICV a poursuivi sa réforme structurelle afin de pouvoir assumer son rôle de point de référence pour les questions concernant les titres, même avec les nouvelles conditions-cadre fortement influencées par le G20 et le CSF. Il est prévu de boucler la réforme structurelle d'ici l'automne 2014, date qui coïncide avec le renouvellement du conseil de l'OICV. En 2013, la FINMA a obtenu l'assurance de sa nomination comme membre du prochain conseil.

### Procédure de reconnaissance de l'équivalence de l'ESMA

Le 3 septembre 2013, l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA) a rendu une évaluation positive relative à l'équivalence européenne de la législation et de la surveillance suisses sur les contreparties centrales (CCP) sises en Suisse. Cela confirme le standard élevé de la surveillance suisse, reconnu au niveau international. La décision formelle d'équivalence de la Commission européenne est attendue pour le début de l'année 2014. Cette reconnaissance d'équivalence constitue une base permettant aux contreparties centrales suisses de passer la procédure de reconnaissance spécifique à l'établissement auprès de l'ESMA afin de continuer à fournir des prestations de services au sein de l'UE et pour les membres de l'UE.

## RETOUR SUR LE QUATRIÈME TRIMESTRE 2013

### Règles de conduite sur le marché

Entièrement révisée, la circulaire FINMA « Règles de conduite sur le marché » est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2013. La FINMA y concrétise la manière dont elle entend faire respecter par l'ensemble des participants du marché sa compétence étendue à poursuivre les délits d'initiés et la manipulation du marché. Les devoirs d'organisation qui s'imposent désormais à l'ensemble des assujettis à la surveillance ont eux aussi été revus.

### Bâle III

Pour renforcer la capacité de résistance du secteur bancaire, le CBCB n'a eu de cesse d'adopter des règles plus strictes en matière de capital propre et de liquidités. En Suisse, la mise en œuvre de Bâle III est réglée dans une ordonnance du Conseil fédéral spécifique sur les fonds propres (OFR). Les explications techniques et les prescriptions détaillées sont transcrites dans les circulaires de la FINMA. La FINMA a actualisé ses circulaires sur les risques de crédit, les risques de marché, la publication et les fonds propres pris en compte au second semestre 2013 ; les nouvelles versions des circulaires sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

### Annnonce d'unités juridiques autonomes suisses pour les deux grandes banques

En cas d'amélioration de leur capacité globale d'assainissement et de liquidation, les banques d'importance systémique peuvent, d'après les prescriptions

*too big to fail*, obtenir des assouplissements des exigences spécifiques en matière de fonds propres. A ce sujet, la FINMA a indiqué dans ses communications destinées aux grandes banques qu'elle voyait le transfert des affaires suisses dans une entité juridique séparée dont le siège serait en Suisse comme une condition essentielle à l'octroi d'un rabais concernant le capital. Fin 2013, UBS comme Credit Suisse ont annoncé la création d'entités juridiques autonomes suisses au sein desquelles ils entendaient regrouper les affaires suisses, y compris les fonctions d'importance systémique.

### Décisions *too big to fail*

Fin décembre 2013, la FINMA a publié à propos de Credit Suisse et d'UBS deux décisions qui ont pour objet les exigences particulières de l'OFR auxquelles doivent satisfaire les banques d'importance systémique au sens de l'OFR. Elles concrétisent les effets de l'importance systémique de ces deux groupes financiers qui ont été reconnus comme tels par la BNS au printemps.

### Importance systémique de la Banque cantonale de Zurich

La BNS a déclaré la Banque cantonale de Zurich d'importance systémique par décision du 1<sup>er</sup> novembre 2013. Le rôle significatif de la banque dans les activités de dépôt et de crédit en Suisse ainsi que dans le trafic des paiements a notamment été un critère déterminant. Consultée en amont, la FINMA soutient cette décision.

### Investigations sur des manipulations de cours

En 2013, la FINMA a mené des investigations auprès de plusieurs établissements financiers suisses quant à de possibles manipulations des cours des devises étrangères. Dans ce contexte, elle a coordonné ses investigations avec celles des autorités étrangères, car plusieurs banques sont potentiellement impliquées à l'échelle internationale.

### Ventes à découvert

Jusqu'à présent, en Suisse, les lois, ordonnances et règlements des bourses ne contenaient aucune disposition relative aux ventes à découvert (*short selling*)<sup>7</sup>. En 2008, des communications de la Commission fédérale des banques (CFB) de l'époque et de SIX Swiss Exchange avaient introduit certaines restrictions en matière de ventes à découvert. En accord avec la FINMA, SIX Swiss Exchange et Scoach Suisse ont, au mois d'octobre 2013, complété leurs réglementations en la matière. Conformément à ces règles, les ventes à découvert sont autorisées lorsque le vendeur est en mesure d'exécuter la vente dans le délai fixé, c'est-à-dire de livrer les titres dans les délais.

<sup>7</sup> Cf. glossaire, p. 115.

Le LIBOR, la lex USA, les thèmes généraux concernant la place financière et le mandat de la FINMA ont été, en 2013, à l'origine des nombreuses auditions de la FINMA devant les Commissions parlementaires de surveillance et de législation. La FINMA a innové en proposant des séances d'information aux parlementaires.

Début 2013, aussi bien les Commissions législatives que les Commissions de surveillance des deux Chambres fédérales se sont intéressées aux manipulations du LIBOR. La FINMA a présenté son point de vue lors d'une audition commune par les Commissions de gestion (CdG) et la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) ainsi qu'à l'occasion d'une audition de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N). Début 2013, les représentants de la FINMA ont également pu satisfaire aux demandes de renseignement des CdG au sujet de la transmission de données d'employés aux USA. Les enquêtes des CdG ont été suspendues.

En avril 2013 comme chaque année, la FINMA s'est acquittée de son obligation de rendre compte devant la haute surveillance du Parlement en présentant son rapport annuel 2012 et en répondant aux questions d'actualité. Les débats sur la lex USA en préambule à la session d'été 2013 ont nécessité une mobilisation d'une ampleur exceptionnelle. Au titre de service spécialisé, la FINMA a, conjointement avec le DFF, fourni les informations requises au cours des nombreuses auditions des Commissions de l'économie et des redevances (CER), tant du Conseil des Etats que du Conseil national.

### **Questions parlementaires relatives au mandat de la FINMA**

Début juillet 2013, la FINMA a de nouveau été invitée devant les CER. L'ordre du jour contenait cette fois les interventions parlementaires qui concernaient le mandat et le fonctionnement de la FINMA elle-même. Les critiques visant le travail de la FINMA

se sont intensifiées en 2013 et le Parlement lui-même s'en est emparé.

La FINMA est une autorité relativement récente, qui a vu le jour en pleine crise financière. Depuis, les assujettis ont dû s'habituer à une autorité plus efficace, et ce, d'autant plus que les enseignements de la crise ont été tirés aux plans tant national qu'international. Cette situation recèle un potentiel de conflits et a suscité de nombreuses interventions parlementaires.

La FINMA prend très au sérieux toute critique constructive. Pour une autorité de surveillance, il est néanmoins primordial de pouvoir mettre en garde contre des évolutions qui pourraient s'avérer dangereuses. Ainsi, une adaptation du mandat de la FINMA qui tendrait à promouvoir la compétitivité de la place financière, telle qu'elle est souhaitée par certains milieux politiques, entraînerait un conflit d'objectifs : les objectifs de surveillance crédible et de promotion directe de l'économie par l'autorité de surveillance s'excluent mutuellement.

La FINMA n'aurait d'autre choix pour parvenir à une promotion directe de l'économie que de pratiquer une surveillance moins stricte que celle qu'elle exerce aujourd'hui. Une surveillance délibérément « allégée » serait cependant préjudiciable à la réputation de la place financière dans son ensemble. Un mandat de promotion de la compétitivité explicitement donné à une autorité de surveillance n'est pas non plus une pratique courante sur le plan international. Cela nuirait également à la reconnaissance de la réglementation suisse.

La FINMA apporte déjà aujourd'hui une importante contribution indirecte à la promotion de la place financière à différents égards, mais cette dimension reste souvent ignorée du public et du monde politique. Ainsi, en siégeant au sein de différents comités, la FINMA exerce une influence active sur l'élaboration des standards internationaux de réglementation des marchés financiers. La Suisse dispose déjà, avec le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI), de deux autorités dont la mission explicite est justement la promotion de l'économie et de la place financière. Dans le cadre de ses missions légales, la FINMA collabore activement avec différentes autorités fédérales.

### **Réductions de primes dans l'assurance-maladie complémentaire**

La FINMA a été en mesure en 2013, et pour la première fois, de faire des déclarations concrètes concernant les répercussions du nouveau financement hospitalier sur les primes des assurances complémentaires d'hospitalisation correspondantes et d'annoncer, après avoir procédé à un examen exceptionnel des tarifs de l'ensemble des produits complémentaires d'hospitalisation, des réductions de primes de l'ordre de 240 millions de francs suisses.<sup>8</sup> La FINMA a été entendue à ce sujet en janvier puis en octobre 2013 par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) et en mai 2013 par celle du Conseil national (CSSS-N). La FINMA a également remis un rapport en la matière aux CSSS en août 2013.

### **Interventions devant les Commissions de surveillance**

Le quatrième trimestre 2013, quant à lui, a été marqué par les interventions devant les Commissions de surveillance. Les CdG ont effectué un contrôle du suivi relatif à leur inspection « Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis » de mai 2010 et ont aussi entendu à cet effet des représentants de la FINMA. En 2013, une audition a par ailleurs eu lieu devant la Délégation des finances (DélFin) qui a essentiellement consisté en un échange sur la situation et les perspectives des marchés financiers internationaux et de la place financière suisse ainsi que sur les tâches et la fonction de la FINMA.

### **Informations de première main**

En 2013, la FINMA est sortie des sentiers battus en organisant des séances d'information pour différents groupes d'intérêts, et notamment pour les parlementaires. Lors de sa première séance d'information en février 2013, la FINMA a apporté des précisions sur son rôle dans l'assurance-maladie complémentaire et sur les répercussions du nouveau financement hospitalier. En novembre 2013, la FINMA a expliqué où en était la Suisse, du point de vue de la surveillance, dans la mise en œuvre de la thématique du *too big to fail*.

Le but de ces séances est de montrer au législateur et aux autres cercles intéressés la manière dont la FINMA use des compétences que lui a attribuées le législateur. Il s'agit aussi d'informer sur l'état d'avancement des thèmes centraux pour les marchés financiers.

<sup>8</sup> Cf. chapitre « Conséquences du nouveau financement hospitalier », p. 56.

## La FINMA et ses interlocuteurs sur la scène nationale

---

La FINMA est en contact avec un grand nombre d'associations et institutions nationales. Elle poursuit, aussi loin que la loi le lui permet, une politique d'information transparente et ouverte à l'égard des assujettis, des autres groupes d'intérêts et du public.

La FINMA est régulièrement en contact, sous différentes formes, avec près de cent institutions et associations. En font notamment partie des autorités chargées de la surveillance et des poursuites pénales, d'autres autorités et organes fédéraux ainsi que les associations des assujettis. Il convient également de mentionner l'importance des contacts avec les associations économiques, les groupements profession-

nels, les associations du personnel, les organisations de protection des consommateurs et les instances de médiation des différents domaines de surveillance. En entretenant activement le dialogue avec ses interlocuteurs, la FINMA entend favoriser la compréhension des questions qui se posent autour de la surveillance et de la réglementation et renforcer la sensibilité sur les thématiques propres aux marchés financiers.

---

### La FINMA en débat avec des personnalités du monde académique

En 2013, la FINMA a de nouveau accueilli divers séminaires lors desquels des professeurs d'université<sup>9</sup> ont présenté les derniers résultats de leurs recherches sur des aspects spécifiques aux marchés financiers. La FINMA organise ces manifestations afin d'entretenir le débat avec le monde académique et d'examiner les problématiques pertinentes sous un angle critique. Les collaborateurs de la FINMA peuvent ainsi prendre connaissance des derniers enseignements de la science.

---

<sup>9</sup> Les professeurs Thorsten Hens et Mathias Hoffmann (Université de Zurich), Heinz Zimmermann et Dietmar Maringer (Université de Bâle), Martin Brown (Université de Saint-Gall), Sascha Steffen (European School of Management and Technology, Berlin) et Yakov Amihud (New York University).

La FINMA conduit des entretiens institutionnalisés, annuels ou semestriels, avec les associations et groupes d'intérêts les plus importants des assujettis. En 2013, les principaux thèmes traités ont été les suivants :

#### BANQUES

### Association suisse des banquiers (ASB)

- Directive AIFM
- Stratégie concernant la place financière
- Situation en lien avec les USA / FATCA
- Rétrocessions
- Projets de réglementation
- Gestion de la continuité des activités

#### ASSURANCES

### Association Suisse d'Assurances (ASA)

- Test suisse de solvabilité (SST) : audit des modèles internes et développement
- Recours aux sociétés d'audit
- Projets de réglementation
- Tendances internationales dans la surveillance, notamment pour Solvabilité II

#### BANQUES CANTONALES

### Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS)

- Réglementation en matière de fonds propres Bâle III
- Marché immobilier et directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier (ASB)
- Activités financières transfrontières / stratégie de l'argent fiscalement propre

#### BOURSES

### SIX Group

- Extension du concept de surveillance fondé sur le risque au domaine de l'infrastructure des marchés financiers et de l'*assessment*.
- Equivalence et procédure de reconnaissance des contreparties centrales avec l'UE/ESMA au titre du règlement EMIR
- Projet législatif LIMF

#### BANQUES ÉTRANGÈRES

### Association des banques étrangères en Suisse (ABES)

- Accords sur la double imposition et l'impôt libérateur
- Situation en lien avec les USA
- Pratique en matière d'autorisation
- Activités financières transfrontières et accès au marché
- Expositions intragroupes (*intra-group exposures*)
- Stratégie de l'argent fiscalement propre
- Projets de réglementation
- Directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID)

#### PLACEMENTS COLLECTIFS DE CAPITAUX

### Swiss Funds & Asset Management Association (SFAMA)

- Adaptation de l'autorégulation existante à la révision de la LPCC et de l'OPCC

#### SOCIÉTÉS D'AUDIT

### Chambre fiduciaire

- Mise en œuvre des nouveaux instruments d'audit prudentiel
- Indépendance des sociétés d'audit
- Habilitation et surveillance des auditeurs responsables et des sociétés d'audit

A l'échelle internationale, la poursuite des réformes portant sur la réglementation des marchés financiers a continué en 2013. La FINMA participe activement à l'élaboration des standards internationaux en prenant part à différents comités.

Les efforts de réforme de la réglementation des marchés financiers entrepris sur le plan international dans le sillage de la crise financière de 2007-2008 n'ont pas encore abouti. Sous la coordination du Conseil de stabilité financière (CSF), les organismes internationaux de normalisation assument un rôle important à cet égard.

### La FINMA fait valoir les intérêts suisses

Les standards internationaux n'ont aucune valeur légale directe. Leur respect constitue toutefois un facteur important quant à la réputation. Le respect des standards internationaux est bien souvent, en plus, une exigence minimale permettant de conserver l'accès aux marchés étrangers. En prenant activement part aux organismes internationaux de normalisation, la FINMA a la possibilité d'agir sur le cadre réglementaire international et de représenter les intérêts suisses en matière de surveillance.

### Conseil de stabilité financière

Le Conseil de stabilité financière (CSF) coordonne le développement de mesures visant à garantir la stabilité financière entre les organismes de normalisation spécifiques aux secteurs et constitue le trait d'union avec le G20. Le directeur de la FINMA représente la Suisse au Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation, lequel assume des tâches de coordination, et au sein du Resolution Steering Group. Par ailleurs, la FINMA travaille en étroite collaboration avec le SFI et la BNS qui

représentent, à leur tour, la Suisse dans divers comités du CSF.

En 2013, le CSF a notamment poursuivi ses travaux sur les plans d'assainissement et de liquidation et sur les bases relatives à la liquidation ordonnée des établissements d'importance systémique à l'échelle mondiale. Avec d'autres Etats, la Suisse prend part à une évaluation pilote de la méthode de liquidation envisagée.<sup>10</sup>

### Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

La Suisse est représentée au sein de l'organe supérieur du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) par l'intermédiaire de la FINMA et de la BNS. En 2013 également, les travaux du CBCB se sont concentrés sur la concrétisation des standards de Bâle III dont la définition n'est pas encore achevée : concernant les dispositions sur les liquidités, l'accent a été mis sur l'élaboration des exigences quantitatives en rapport avec le ratio de liquidité à court terme (*liquidity coverage ratio* [LCR])<sup>11</sup>, qui entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Parallèlement, les efforts ont surtout porté sur les détails techniques du ratio structurel de liquidité à long terme (*net stable funding ratio* [NSFR])<sup>12</sup>, qui doit être introduit le 1<sup>er</sup> janvier 2018 afin que les banques disposent d'un profil de financement sain. Pour ce qui est des exigences en matière de fonds propres, l'année 2013 a marqué la fin de la phase de consultation pour la mise en œuvre du ratio d'endettement maximal (*leverage ratio*)<sup>13</sup>. Ce ratio non pondéré devra être publié dès 2015 et sera contraignant à compter de 2018. Le

<sup>10</sup> Cf. chapitre « La FINMA au banc d'essai », p. 24.

<sup>11</sup> Cf. glossaire, p. 112.

<sup>12</sup> Cf. glossaire, p. 113.

<sup>13</sup> Cf. glossaire, p. 112.

régime pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale (G-SIB) est désormais achevé. Les banques concernées seront à l'avenir déterminées dans le cadre d'un processus annuel.

En plus des activités en relation avec Bâle III, le CBCB poursuit ses travaux visant à améliorer les concepts existants : à cet égard, le contrôle des activités de surveillance et d'implémentation gagne en importance. Concrètement, le respect des standards minimaux du Comité de Bâle (Regulatory Consistency Assessment Programme [RCAP]) par les différents Etats membres est évalué. En 2013, la Suisse a elle aussi été soumise à ce contrôle à l'issue duquel elle a obtenu la meilleure note.<sup>14</sup>

En 2014, une équipe d'audit internationale du CBCB, emmenée par la FINMA, se chargera de la mise en œuvre de Bâle III aux USA (US RCAP).

### **Association internationale des contrôleurs d'assurance**

La FINMA est représentée, par son directeur, au sein du comité exécutif de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA). En 2013, l'AICA s'est notamment penchée sur la désignation des entreprises d'assurance d'importance systémique à l'échelle mondiale (G-SII) et sur les mesures de limitation des risques résultant des G-SII. En juillet 2013, le CSF a pour la première fois qualifié d'importance systémique à l'échelle mondiale neuf sociétés d'assurance. Actuellement,

aucune entreprise d'assurance domiciliée en Suisse n'en fait partie, ce qui est toutefois encore susceptible de changer en raison de l'évaluation retardée des réassureurs et de la réactualisation annuelle de la liste des G-SII.

Concernant la surveillance des groupes d'assurance actifs à l'échelle internationale, l'audition relative au Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups (ComFrame) a débuté en octobre 2013, le ComFrame étant la base internationale permettant aux autorités de surveillance nationales de saisir dans leur totalité les risques tant qualitatifs que quantitatifs des groupes d'assurance. En l'occurrence, l'AICA souhaite développer d'ici 2016 un standard mondial relatif au capital des groupes d'assurance (*insurance capital standard*). Le ComFrame et le standard sur le capital feront l'objet de tests entre 2014 et 2018. La mise en œuvre par les Etats membres de l'AICA est prévue à partir de 2019.

### **Organisation internationale des commissions de valeurs**

La présidente du conseil d'administration de la FINMA représente la Suisse au sein du comité de direction de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV). En 2013, l'OICV a poursuivi sa réforme structurelle afin de pouvoir assumer son rôle de point de référence pour les questions concernant les titres, même avec les nouvelles conditions-cadre essentiellement influencées par le G20 et le CSF. En 2013, la

<sup>14</sup> Cf. chapitre « La FINMA au banc d'essai », p. 24.

FINMA a pu assurer sa nomination comme membre du nouveau conseil de l'OICV qui sera renouvelé à l'automne 2014.

Sur le fond, l'année 2013 a notamment été marquée par la publication des principes pour des indices de référence financiers et des travaux de base sur les établissements financiers d'importance systémique (SIFI) n'appartenant pas au secteur des banques ou des assurances. La poursuite du développement du

*multilateral memorandum of understanding* de l'OICV (MMoU de l'OICV) qui constitue le standard international d'assistance administrative dans les questions d'intégrité et de transparence du marché, est également en discussion. L'OICV a par ailleurs créé une nouvelle force opérationnelle (*task force*) dédiée aux défis croissants auxquels sont confrontés les autorités de surveillance et les assujettis lors de la mise en œuvre des différentes réglementations nationales en relation avec les activités transfrontières.

### La coopération internationale pour la FINMA en quelques chiffres

#### Représentation de la FINMA dans les comités internationaux

En 2013, la FINMA était représentée au sein des quatre principaux organismes internationaux de normalisation, en participant à 68 groupes de travail au total.

ORGANISME DE NORMALISATION	NOMBRE DE GROUPES DE TRAVAIL
CSF	8
CBCB	24
AICA	20
OICV	16
<b>Total</b>	<b>68</b>

#### Nombre de collaborateurs de la FINMA au sein des groupes de travail internationaux

Bien que globalement le nombre de groupes de travail internationaux ne cesse de croître, la FINMA est parvenue, en se concentrant sur sa stratégie, à maintenir à un niveau à peu près constant les ressources nécessaires à son activité internationale (13 à 14 % de l'effectif du personnel au sein d'un groupe de travail).

	2011	2012	2013
Nombre de collaborateurs	58	60	66
Pourcentage de l'effectif moyen du personnel	13,6 %	12,6 %	13,8 %

### Tensions autour de l'assistance administrative

Au regard des standards internationaux de coopération, notamment dans le cas de la lutte transfrontières contre les abus de marché, la Suisse est confrontée aux limites de ses bases légales. A cette difficulté s'ajoute le fait que le Tribunal administratif fédéral a dernièrement cessé de défendre l'interprétation de la FINMA et a exigé une adaptation des lois.<sup>15</sup> La situation a abouti à une critique croissante de la part des autorités étrangères.

Certes, la FINMA a réussi en 2010 à remplir pleinement les standards minimaux de la coopération internationale requis par le MMoU de l'OICV. Mais le risque existe de perdre cet important statut pour une place financière significative qu'est celui de signataire A. Cette perte pourrait être suivie de la menace d'une inscription sur une « liste noire » de l'OICV.

La critique porte sur deux points principaux : d'une part, la particularité suisse que constitue au niveau international la procédure relative aux clients<sup>16</sup> qui retarde de plusieurs mois la transmission des informations, empêchant par là même une surveillance efficace du marché par les autorités étrangères requérantes ; d'autre part, du fait des obligations d'information spécifiques à la Suisse qui sont prévues dans le cadre de la procédure relative aux clients conformément à l'art. 38 LBVM, l'autorité requérante est

informée de l'identité de la personne concernée bien après que cette dernière a elle-même eu connaissance de la requête. La procédure suisse relative aux clients permet donc, dans certains cas, aux auteurs de délits financiers de détruire les moyens de preuve avant l'intervention des autorités étrangères et de mettre à l'abri leurs gains illicites. Conformément à la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, la FINMA doit par ailleurs présenter systématiquement la requête originale de l'autorité de surveillance étrangère aux personnes concernées par une demande d'assistance administrative dans le cadre de la consultation du dossier. Or, cette pratique viole un des principes de base du MMoU de l'OICV.

Les difficultés liées à la coopération internationale en matière de surveillance des marchés pourraient en fin de compte affaiblir la position de la Suisse quant aux efforts qu'elle a déployés pour obtenir la reconnaissance de l'équivalence (avec l'UE) et, éventuellement, entraver l'accès des intermédiaires financiers suisses aux marchés étrangers. La FINMA a donc exprimé auprès du DFF son souhait d'introduire, dans le cadre des travaux législatifs en cours, une norme lui permettant dans certains cas de fournir l'assistance administrative avant la notification à la personne concernée de la demande correspondante et de limiter la consultation des documents originaux émis par les autorités requérantes.

<sup>15</sup> Cf. notamment ATAF 2012/19, consid. 5.2 in fine.  
<sup>16</sup> Cf. glossaire, p.114.