

# Aperçu de la FINMA

- 8 Les principales missions de la FINMA
- 12 Les grandes lignes de l'année 2014
- 14 La FINMA dans le contexte politique
- 16 La FINMA et ses interlocuteurs sur la scène nationale
- 19 La FINMA et les organismes internationaux de normalisation



## Les principales missions de la FINMA

L'une des missions principales de la FINMA consiste à accorder aux prestataires de services financiers une autorisation pour exercer certaines activités sur le marché financier suisse, pour autant qu'ils remplissent les exigences légales correspondantes. Après avoir accordé une autorisation, la FINMA s'assure du respect permanent des conditions d'autorisation. En cas de non-respect, l'autorité de surveillance prend les mesures qui s'imposent.

La FINMA autorise et surveille des titulaires d'autorisation extrêmement divers sur le marché financier. En règle générale, la FINMA commence par autoriser l'exercice d'une activité, conformément aux dispositions légales, avant de surveiller en permanence le respect des conditions d'octroi de l'autorisation en question. En cas de violation des règles prudentielles, la FINMA cherche à rétablir l'ordre légal, le cas échéant en ouvrant une procédure d'*enforcement*. En dernier recours, elle peut aussi retirer l'autorisation.

Les conditions d'octroi d'une autorisation en vue d'exercer une activité sur le marché financier suisse sont définies dans les lois sur les marchés financiers ainsi que dans les dispositions d'exécution afférentes. Quiconque remplit ces conditions a le droit de se voir accorder une autorisation. La FINMA concrétise les exigences posées aux titulaires d'autorisation dans ses ordonnances ou circulaires, et ce, afin d'assurer l'égalité de traitement et d'instaurer la transparence. Par ailleurs, elle met en général à disposition des guides pratiques et des modèles pour faciliter le dépôt d'une demande d'autorisation.

### **Autorisation, agrément et enregistrement** **Autorisation d'exercer une activité sur le marché financier**

La plupart du temps, la FINMA octroie une autorisation permettant d'exercer une activité donnée sur le marché financier. Les conditions posées à l'octroi d'une autorisation diffèrent naturellement d'un titulaire d'autorisation à l'autre, selon qu'il s'agit d'une banque, d'une entreprise d'assurance ou d'un autre prestataire de services financiers.<sup>1</sup> Les titulaires d'autorisation soumis à la surveillance prudentielle<sup>2</sup> doivent remplir certaines exigences concernant leur organisation, leur gestion des risques et leur dotation financière. Ces exigences peuvent différer au sein d'un même groupe de titulaires d'autorisation. Ainsi, les banques d'importance systémique

doivent respecter des exigences supplémentaires, par exemple en matière de fonds propres, de liquidités et de répartition des risques. Autre exemple : les entreprises d'assurance actives sur le marché de la prévoyance professionnelle doivent disposer d'une fortune liée<sup>3</sup> distincte destinée à garantir leurs obligations découlant de ce secteur d'activité.

### **Autorisation d'exercer une activité d'intermédiaire financier selon la loi sur le blanchiment d'argent**

L'autorisation d'exercer une activité d'intermédiaire financier selon la loi sur le blanchiment d'argent représente une autre forme d'autorisation. Un intermédiaire financier, par exemple un gestionnaire de fortune indépendant, qui a besoin d'une autorisation correspondante doit pouvoir démontrer qu'il est en mesure de respecter les obligations de diligence afin de prévenir le blanchiment d'argent. Il s'agit notamment en l'espèce des obligations de clarification et des mesures organisationnelles afférentes. Les obligations de communiquer doivent par ailleurs être respectées.

Les établissements qui disposent déjà d'une autorisation d'exercer une activité sur le marché financier octroyée par la FINMA n'ont pas besoin d'une autorisation séparée pour exercer une activité d'intermédiaire financier selon la loi sur le blanchiment d'argent. La FINMA s'assure toutefois qu'ils respectent également les devoirs de diligence selon la loi sur le blanchiment d'argent.

<sup>1</sup> Cf. graphique « Formes d'autorisation et intensité de la surveillance », p. 11.

<sup>2</sup> Cf. glossaire, p. 121.

<sup>3</sup> Cf. glossaire, p. 119.

### Reconnaissance en tant qu'organisme d'autorégulation au sens de la loi sur le blanchiment d'argent

La FINMA peut reconnaître les organismes d'autorégulation au sens de la loi sur le blanchiment d'argent. Ceux-ci veillent à ce que les intermédiaires financiers affiliés, qui appartiennent généralement au secteur parabancaire<sup>4</sup>, respectent leurs devoirs de diligence selon la loi sur le blanchiment d'argent.

### Enregistrement

Certains intermédiaires financiers, notamment les intermédiaires d'assurance, peuvent ou doivent demander à être enregistrés. Ceux qui remplissent les conditions d'enregistrement sont inscrits dans un registre. L'enregistrement est subordonné à des conditions purement formelles.

### Approbation de produits

La FINMA approuve non seulement les produits relevant du domaine des placements collectifs de capitaux, mais aussi certains produits du secteur de l'assurance. Ces derniers concernent les domaines socialement sensibles de l'assurance-maladie complémentaire et de la prévoyance professionnelle où les conditions générales d'assurance (CGA) et les tarifs font l'objet d'un contrôle préventif. Les placements collectifs de capitaux sont approuvés lorsque leurs documents déterminants respectent les dispositions légales selon la loi sur les placements collectifs.

### Approbation des tarifs

L'approbation des tarifs par la FINMA se limite au secteur de l'assurance.<sup>5</sup> Comme indiqué, la FINMA contrôle et approuve les tarifs soumis par les établissements qui concernent les assurances-maladie complémentaires ainsi que tous les risques de la prévoyance professionnelle. Dans l'assurance contre les dommages dus à des événements naturels, la FINMA contrôle et approuve en outre le tarif uniforme établi par la branche.

## Surveillance<sup>6</sup>

### Surveillance prudentielle

La surveillance prudentielle que la FINMA exerce selon une approche de la surveillance fondée sur les risques constitue l'une de ses principales missions. Conformément à cette approche, la FINMA détermine pour chaque établissement une catégorie de surveillance<sup>7</sup> ainsi qu'une note individuelle et en déduit l'intensité de la surveillance effectivement exercée. Elle surveille les banques, les assurances, les négociants en valeurs mobilières ainsi que les titulaires d'autorisation relevant du domaine des placements collectifs de capitaux et des infrastructures des marchés financiers, et ce, en suivant une approche orientée sur les risques.

La surveillance prudentielle se concentre sur la solidité de l'établissement financier en tant que tel, mais aussi sur celle du système dans son ensemble. Elle porte avant tout sur la solvabilité (fonds propres) et la liquidité. Dans ce cadre, la FINMA surveille cependant aussi la gestion des risques, le comportement commercial et l'organisation des prestataires de services financiers concernés. L'objectif est de garantir la protection des créanciers, des investisseurs et des assurés. Le bon fonctionnement des marchés financiers dans leur ensemble doit parallèlement être protégé et assuré en conséquence, notamment grâce à un *monitoring* transétablissement et à la fonction d'alerte fondée sur les risques qui lui est associée.

### Surveillance des distributeurs de placements collectifs de capitaux

Bien qu'ils ne soient pas légalement assujettis à la surveillance prudentielle de la FINMA, les distributeurs ont besoin de son autorisation pour exercer leur activité. La surveillance des distributeurs s'appuie sur une autorégulation reconnue par la FINMA au travers des promoteurs de fonds. Ces derniers engagent les distributeurs soumis à autorisation à faire confirmer chaque année par une société

<sup>4</sup> Cf. glossaire, p. 120.

<sup>5</sup> Cf. également chapitre « Vue d'ensemble de l'assurance », p. 52.

<sup>6</sup> Cf. graphique « Formes d'autorisation et intensité de la surveillance », p. 11.

<sup>7</sup> Cf. également chapitre « Catégories de surveillance », p. 106.

d'audit qu'ils respectent les dispositions afférentes aux distributeurs ainsi que les obligations de déclarer selon l'art. 16 LPCC. Les promoteurs surveillent la réception des rapports d'audit correspondants en temps utile et les analysent de façon systématique.

#### Surveillance des intermédiaires d'assurance

Les intermédiaires d'assurance enregistrés auprès de la FINMA ne sont soumis à aucune surveillance courante. La FINMA procède cependant régulièrement à des contrôles par sondages pour s'assurer que les intermédiaires d'assurance respectent les exigences prudentielles. Si elle possède des indices d'irrégularités, la FINMA prend les mesures prudentielles requises.

#### Surveillance du respect des devoirs de diligence selon la loi sur le blanchiment d'argent

Les devoirs de diligence selon la loi sur le blanchiment d'argent visent à lutter de manière préventive contre le blanchiment d'argent. Parallèlement à la surveillance prudentielle, la FINMA a également pour mission de vérifier le respect des devoirs de diligence selon la loi sur le blanchiment d'argent par les banques, les négociants en valeurs mobilières, les assurances et les placements collectifs de capitaux. L'autorégulation joue également un rôle à cet égard. Pour la vérification de l'identité du cocontractant et l'identification des ayants droit économiques, les banques et les négociants en valeurs mobilières ainsi que certains titulaires d'autorisation au sens de la loi sur les placements collectifs sont soumis aux dispositions de la « Convention relative à l'obligation de diligence des banques » (CDB). Les obligations de diligence des institutions d'assurance sont en principe régies par les dispositions du « Règlement de l'organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances pour la lutte contre le blanchiment d'argent » (OA-ASA).

Les intermédiaires financiers du secteur parabancaire tels que les gestionnaires de fortune, les fiduciaires, les bureaux de change ou les prestataires de services de paiement peuvent choisir s'ils veulent être surveillés directement par la FINMA ou par l'un des organismes d'autorégulation.

#### Surveillance générale du marché

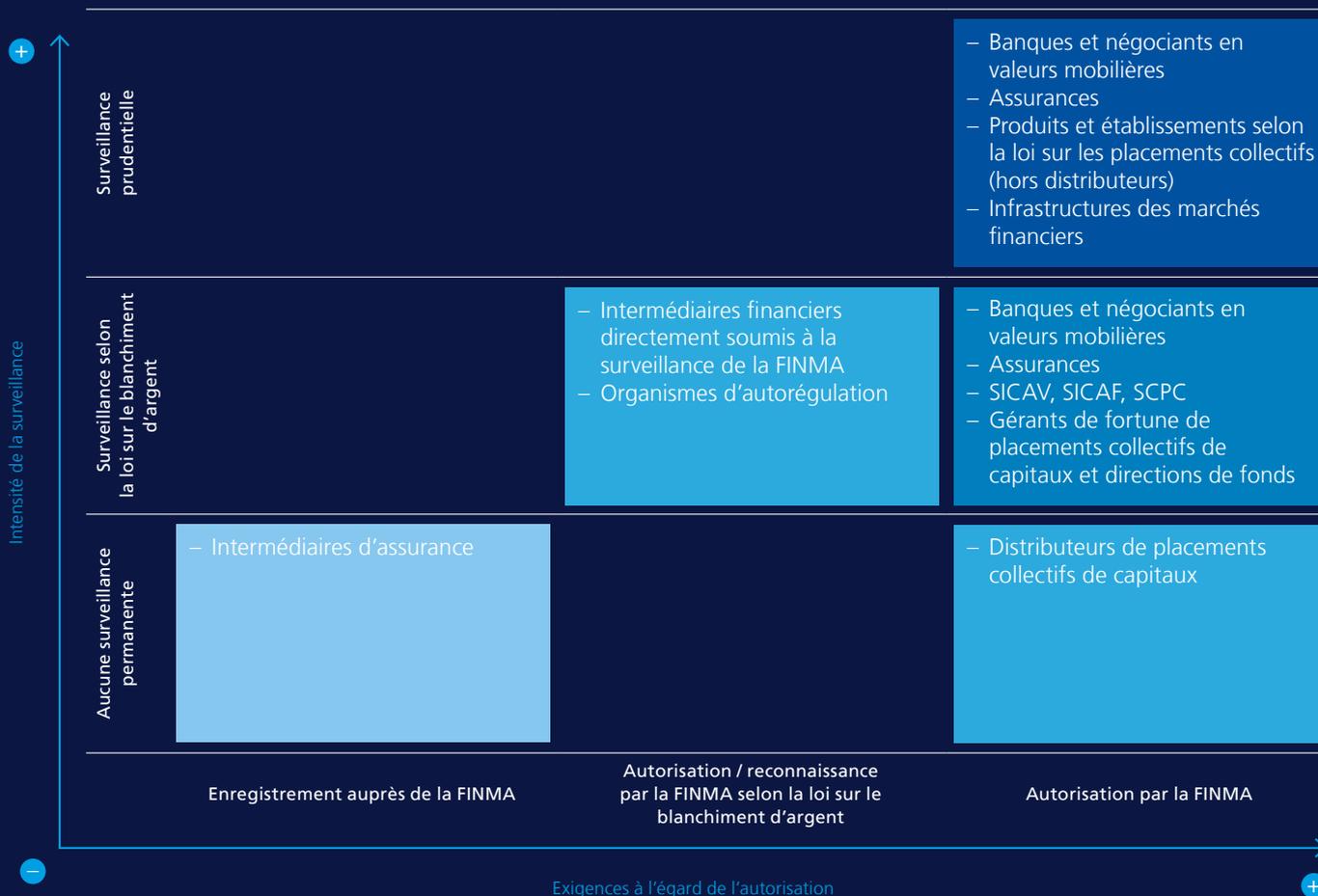
Contrairement à la surveillance prudentielle qui vise en premier lieu la solidité des établissements, la surveillance du marché porte sur l'intégrité du marché ainsi que sur la loyauté des pratiques commerciales. La FINMA est pourvue de compétences en ce qui concerne les règles de conduite sur le marché, notamment en relation avec la loi sur les bourses. Celle-ci interdit plus particulièrement les délits d'initié et les manipulations du marché et contient des dispositions relatives à la publicité des participations. Alors que les bourses en tant qu'établissements autoréglementés doivent garantir l'organisation adéquate de leur exploitation et de leur administration ainsi que la surveillance de leur activité, la FINMA se concentre sur la détermination d'un besoin éventuel de mise en œuvre et, si nécessaire, prend les mesures qui s'imposent. Il appartient à la FINMA de veiller à ce que les règles de conduite soient respectées sur les marchés financiers. Celles-ci ont pour but de renforcer la confiance des investisseurs dans le fonctionnement du marché financier. Depuis l'entrée en vigueur de la version révisée de la loi sur les bourses le 1<sup>er</sup> mai 2013, la FINMA peut imposer des règles de conduite sur le marché à toute personne et pas seulement aux acteurs autorisés et surveillés du marché.

# Vue d'ensemble de l'autorisation et de la surveillance

En dernier recours, la FINMA peut retirer l'autorisation, l'agrément, la reconnaissance ou l'enregistrement de n'importe quel titulaire d'autorisation, s'il ne remplit plus les conditions d'exercice de l'activité ou s'il a gravement enfreint les règles prudentielles. Même les titulaires d'autorisation qui ne sont pas soumis à la surveillance prudentielle, par exemple les intermédiaires d'assurance, sont assujettis en ce sens à une surveillance limitée, celle-ci n'étant toutefois pas constante.

L'intensité de la surveillance varie selon le titulaire d'autorisation, la catégorie de risque ainsi que selon la forme d'autorisation. La surveillance prudentielle constitue la forme de surveillance la plus complète.

## Formes d'autorisation et intensité de la surveillance<sup>8</sup>



<sup>8</sup> Ce graphique propose une vue simplifiée.

De A comme « Asset Management » à Z comme « Zenith Vie », l'année 2014 fut variée et riche en défis pour la FINMA.

Voici un aperçu des principales étapes de la surveillance des marchés financiers durant les quatre trimestres de l'année 2014.

12

Aperçu de la FINMA  
FINMA | Rapport annuel 2014

### Retour sur le premier trimestre

#### Mark Branson est le nouveau directeur de la FINMA

Le conseil d'administration de la FINMA a nommé l'ancien directeur suppléant et chef de la division Banques, Mark Branson, pour succéder à Patrick Raaflaub, le premier directeur de la FINMA, qui a démissionné fin janvier 2014 après cinq années consacrées à un travail de développement réussi. Le Conseil fédéral a approuvé la nomination du nouveau directeur le 26 mars 2014. Mark Branson est entré en fonction le 1<sup>er</sup> avril 2014. Léonard Bôle (Marchés), Michael Loretan (Asset Management), Michael Schoch (Banques) et Peter Giger (Assurances) ont été nommés à la direction de la FINMA dans le courant de l'année.

#### L'AICA lance un essai quantitatif sur le terrain concernant le ComFrame

Début 2014, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) a lancé un ambitieux essai sur le terrain concernant les exigences quantitatives en matière de fonds propres, dans le cadre du programme exhaustif de contrôle d'adéquation du Common Framework (ComFrame)<sup>9</sup>. Seront déterminés dans un premier temps les *basic capital requirements* (BCR) qui doivent constituer la base de la future capacité accrue à supporter les pertes (*higher loss absorbcency*) pour les entreprises d'assurance d'importance systémique mondiale (G-SII) et de *insurance capital standard* (ICS) pour les groupes d'assurance actifs à l'échelle internationale (IAIG). L'entrée en vigueur de ces exigences ainsi que du ComFrame dans sa globalité est prévue en 2019.

### Retour sur le deuxième trimestre

#### Emménagement dans le nouveau siège de la FINMA à Berne

Le 1<sup>er</sup> avril 2014, la FINMA a transféré son siège de l'Einsteinstrasse 2 à la Laupenstrasse 27, réduisant du même coup le nombre de sites à Berne de trois à un. Le retour dans le centre de Berne, prévu de longue date, se traduit également par une réduction des trajets pour les pendulaires et les invités de la FINMA qui empruntent les transports publics.

#### Nouvelles divisions Asset Management et Marchés

L'ancienne division Marchés a été scindée en deux branches au printemps 2014. La nouvelle division Asset Management se concentre sur l'autorisation, l'approbation et la surveillance des établissements et des placements collectifs de capitaux selon la loi sur les placements collectifs. La nouvelle division Marchés est en charge de la surveillance des infrastructures des marchés financiers et de la lutte contre le blanchiment d'argent ainsi que de la coordination de l'audit prudentiel.

#### Procédure à l'encontre de Credit Suisse

Le 20 mai 2014, Credit Suisse a annoncé la conclusion d'un accord avec différentes autorités américaines. Le même jour, la FINMA publiait un rapport sur la procédure d'*enforcement* qu'elle avait menée à l'encontre de Credit Suisse en 2011 et 2012 à propos des activités transfrontières de la banque avec des clients U.S. Elle avait constaté par voie de décision que la banque ne disposait

pas dans ce domaine d'une gestion appropriée des risques au sens du droit suisse de la surveillance. Credit Suisse a mis en œuvre les mesures ordonnées par la FINMA.

#### Publication de l'évaluation du secteur financier par le Fonds monétaire international

Le 28 mai 2014, le Fonds monétaire international (FMI) a publié les principaux rapports sur le « Programme d'évaluation du secteur financier » (PESF). Le FMI a porté un jugement majoritairement positif sur la stabilité du secteur financier suisse ainsi que sur sa réglementation et sa surveillance. La plupart des propositions d'amélioration formulées par les experts du FMI ont déjà été prises en compte dans les ajustements en cours du cadre réglementaire suisse.

#### Importance systémique du groupe Raiffeisen

Dans une décision du 16 juin 2014, la Banque nationale suisse a constaté l'importance systémique du groupe Raiffeisen. Le rôle de la banque dans les opérations de dépôt et de crédit a été déterminant. La FINMA est actuellement en train d'élaborer les exigences particulières pour le groupe Raiffeisen.

#### Conclusion de la procédure à l'encontre de BNP Paribas (Suisse) SA

La FINMA a engagé une procédure d'*enforcement* à l'encontre de BNP Paribas (Suisse) SA concernant le traitement des sanctions américaines par la banque. Dans une décision du 30 juin 2014, elle a constaté que la banque ne disposait pas d'une gestion des risques appropriée dans ce domaine au sens du droit suisse de la surveillance. La FINMA a ordonné des mesures correctives à l'encontre de BNP Paribas (Suisse) SA.

### Retour sur le troisième trimestre

#### Remboursements de primes par Groupe Mutuel

Dès le 31 mars 2014, la FINMA a imposé de nombreuses mesures à Groupe Mutuel, avant d'annoncer des remboursements de primes en faveur de nombreux assurés dans l'assurance complémentaire le 24 juillet 2014. Le 29 septembre 2014, la société d'assurance annonçait pour sa part le renouvellement complet de son conseil d'administration.

#### Décision *too big to fail* à propos de l'importance systémique de la Banque Cantonale de Zurich

Par une décision du 29 août 2014, la FINMA a défini vis-à-vis de la Banque Cantonale de Zurich les exigences particulières pour l'établissement d'importance systémique et le groupe financier, conformément à ses obligations découlant de l'art. 10 al. 1 LB. Les exigences portent sur les fonds propres, les liquidités et la répartition des risques.

#### Ouverture de la faillite de Banque Privée Espírito Santo SA

Le 19 septembre 2014, la FINMA a ouvert la faillite de Banque Privée Espírito Santo SA sise à Pully et constaté le surendettement de la banque qui se trouvait déjà en liquidation volontaire depuis juillet 2014. La perte de confiance

concomitante avec l'effondrement du groupe avait causé d'importants problèmes à la société suisse. A la fin août 2014, la FINMA avait déjà ouvert une procédure d'*enforcement* à l'encontre de la banque concernant la distribution de produits financiers du groupe.

#### Retour sur le quatrième trimestre

##### **Conclusion de la procédure à l'encontre de Banque Coop et de l'ancien CEO en raison de manipulations du marché**

Dans une décision du 24 octobre 2014, la FINMA a constaté que Banque Coop avait manipulé le cours de ses propres actions au porteur entre 2009 et 2013. La banque a ainsi gravement enfreint l'interdiction posée par le droit de la surveillance de manipuler le marché ainsi que ses obligations d'organisation et de garantie d'une activité irréprochable. La FINMA a imposé des mesures contraignantes à Banque Coop. Elle a aussi prononcé une interdiction temporaire d'exercer de trois ans à l'encontre du principal responsable, l'ancien CEO de la banque.

##### **Nouvelles lignes directrices applicables à l'enforcement et à la communication**

La FINMA a publié de nouvelles lignes directrices applicables à l'*enforcement* et à la communication le 30 octobre 2014. Les « Lignes directrices applicables à l'*enforcement* » remplacent la « Politique en matière d'*enforcement* » datant de 2009 et concrétisent la manière dont la FINMA traite les violations du droit de la surveillance dans le cadre de procédures d'*enforcement* ainsi que les priorités qu'elle se fixe en la matière. Les « Lignes directrices applicables à la communication » explicitent les critères selon lesquels la FINMA informe le public de son activité et présentent les supports de communication correspondants.

##### **Conclusion de la procédure à l'encontre d'UBS et ouverture de procédures individuelles pour manipulations de devises**

Le 11 novembre 2014, la FINMA a clos une procédure d'*enforcement* à l'encontre d'UBS concernant le négoce de devises de la banque en Suisse. En raison du comportement de ses collaborateurs et de la violation des prescriptions en matière d'organisation, la banque a gravement enfreint la garantie d'une activité irréprochable. Entre autres mesures, la FINMA a confisqué 134 millions de francs suisses à UBS. Une procédure d'*enforcement* a été ouverte à l'encontre de onze collaborateurs et responsables impliqués de la banque.

##### **Transfert de portefeuille et ouverture de la faillite de Zenith Vie SA**

La société d'assurance-vie Zenith Vie SA ne satisfaisait plus aux prescriptions prudentielles en matière de fonds propres. Le 5 décembre 2014, la FINMA a donc ordonné le transfert de la totalité du portefeuille d'assurés de Zenith Vie à une société nouvellement créée, portée par des sociétés d'assurance privées. Le 15 décembre 2014, la FINMA a par ailleurs ouvert la faillite de Zenith Vie, la société étant surendettée.

##### **Règles de calcul du *leverage ratio* et publication du *leverage ratio* et du *liquidity coverage ratio***

La circulaire FINMA 2015/3 « Ratio de levier » décrit les règles de calcul du ratio d'endettement maximal non pondéré (*leverage ratio*). L'exposition globale représente le dénominateur du *leverage ratio* et les fonds propres de base, le numérateur. La circulaire FINMA 2008/22 « Publication – banques » mentionne désormais aussi les exigences en matière de publication du *leverage ratio* et du ratio de liquidité à court terme (*liquidity coverage ratio*). Les deux circulaires sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

##### **Auto-évaluation de la situation en matière de risque et du besoin en capital des groupes d'assurance**

La FINMA a élaboré, en 2014, des exigences permettant aux groupes et conglomérats d'assurance de procéder à une auto-évaluation de la situation en matière de risque et du besoin de capitaux (« Own Risk and Solvency Assessment » [ORSA]). Ces exigences s'appliqueront pour la première fois en 2015, sous la forme d'un *reporting* volontaire à la FINMA. L'ORSA adopte une orientation prospective et offre une vue d'ensemble des risques et de l'adéquation de la dotation en fonds propres pour la période de planification dans les perspectives déterminantes pour la gestion des affaires.

##### **Rapport du Conseil fédéral sur la FINMA et sur son activité de réglementation et de surveillance**

Le rapport du Conseil fédéral publié le 18 décembre 2014 en réponse au postulat Graber et à d'autres interventions parlementaires a constitué une étape importante pour la FINMA dans la vérification de l'accomplissement de ses tâches depuis sa création.

<sup>9</sup> Cf. également chapitre « La FINMA et les organismes internationaux de normalisation », p. 19.

En 2014, sur le plan politique, ce sont avant tout les thèmes de surveillance hérités des années précédentes qui ont retenu l'attention. Le rapport du Conseil fédéral sur l'évaluation de l'activité de la FINMA en matière de surveillance en réponse au postulat Graber a notamment joué un rôle central.

En 2014 également, la FINMA a fourni des informations techniques aux Commissions de l'économie et des redevances (CER), notamment en janvier 2014 lorsque les CER ont dû statuer sur les interventions parlementaires relatives au développement de la législation *too big to fail* suisse et au système de la séparation des métiers bancaires. A cet égard, des représentants de la FINMA ont rendu compte de leurs expériences lors de la mise en œuvre du dispositif *too big to fail*.

### Auditions devant les Commissions de surveillance

En plus de la rencontre annuelle avec les Commissions de gestion (CdG) en avril 2014, la FINMA a pu accueillir une sous-commission des Commissions des finances (CdF) dans ses locaux pour une réunion d'information en mai 2014. L'information sur la surveillance courante était au cœur de la séance. La FINMA a principalement rendu compte aux membres des commissions des activités qui ne focalisent pas l'attention des médias alors même qu'elles représentent une part importante de ses missions.

En 2014, l'activité de la FINMA n'a plus donné lieu à autant d'interventions parlementaires que les années précédentes. L'attention s'est davantage focalisée sur le traitement des thèmes lancés par le passé ainsi que la pratique de la FINMA en matière d'*enforcement* qui n'a cessé de susciter des interrogations au niveau politique.

### Rapport du Conseil fédéral en réponse aux interventions parlementaires

Le rapport<sup>10</sup> publié par le Conseil fédéral le 18 décembre 2014 en réponse au postulat Graber<sup>11</sup> et à d'autres interventions parlementaires a finalement constitué une étape importante pour la FINMA dans la vérification de l'accomplissement de ses tâches depuis sa création. Ce rapport est le fruit d'un examen approfondi de l'activité de surveillance et de réglementation de la FINMA fondé sur plusieurs expertises externes. Dans son rapport, le Conseil fédéral dresse un bilan globalement satisfaisant pour la FINMA. Selon le Conseil fédéral, la forme juridique et la structure de direction de la FINMA garantissent une surveillance efficace et efficiente des marchés financiers. Il en va de même de l'organisation de la FINMA. L'exploitation des synergies transversales de la surveillance des marchés financiers intégrée depuis 2009 est particulièrement soulignée.

Dans son rapport, le Conseil fédéral estime par ailleurs que la formulation actuelle des tâches de la FINMA est appropriée. Le mandat de la FINMA met l'accent sur les objectifs de protection. Le Conseil fédéral estime également qu'une modification, parfois réclamée, qui consisterait à élever la promotion de la réputation et de la compétitivité de la place financière suisse au rang de tâche autonome de la FINMA entraînerait nécessairement des conflits d'objectifs et une perte de crédibilité aux plans national et international.

Le Conseil fédéral juge également appropriées les compétences réglementaires de la FINMA et les directives internes de la FINMA visant à assurer une activité réglementaire homogène et cohérente. Le Conseil fédéral estime néanmoins que des améliorations sont possibles dans plusieurs domaines et adresse des recommandations en ce sens à la FINMA.

<sup>10</sup> Cf. rapport du Conseil fédéral « La FINMA et son activité de réglementation et de surveillance » du 18 décembre 2014 en réponse aux postulats 12.4095 Graber, 12.4121 de Courten, 12.4122 Schneeberger et 13.3282 de Buman (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/37801.pdf>).

<sup>11</sup> Cf. postulat « Faire établir une expertise de la FINMA par un groupe d'experts externes et indépendants » déposé le 11 décembre 2012 par le conseiller aux Etats Konrad Graber.

Anticipant le rapport du Conseil fédéral, la FINMA a déjà entrepris certaines améliorations dans la perspective d'une focalisation plus transparente de son activité avec ses nouvelles lignes directrices applicables à l'*enforcement*<sup>12</sup> et à la communication<sup>13</sup>. Elle étudiera également avec soin les recommandations formulées dans le rapport du Conseil fédéral concernant des possibilités d'amélioration supplémentaires et entreprendra le cas échéant les travaux nécessaires.

<sup>12</sup> Cf. chapitre « Lignes directrices applicables à l'*enforcement* », p. 32.

<sup>13</sup> Cf. chapitre « La FINMA et ses interlocuteurs sur la scène nationale », p. 16.

La FINMA est en contact avec un grand nombre d'associations et institutions nationales. Elle poursuit, dans la mesure où 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 professionnels, 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 prise de conscience concernant les thématiques propres aux marchés financiers.

### Groupe d'experts Brunetti

La FINMA a collaboré activement et à grand renfort de moyens au groupe d'experts pour le développement de la stratégie en matière de marchés financiers mis en place par le Conseil fédéral. Elle était représentée dans le groupe d'experts, mais aussi dans trois des quatre sous-groupes thématiques. Les travaux du groupe d'experts ont profité des connaissances techniques de la FINMA ainsi que de la pers-

pective de la surveillance. Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport final<sup>14</sup> du groupe d'experts le 5 décembre 2014.

### « Lignes directrices applicables à la communication »

Conformément à la loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA), l'autorité informe au moins une fois par an sur son activité et sa pratique en matière de surveillance, ne communique qu'exceptionnellement sur des procédures particulières et doit prendre en considération les droits de la personnalité des assujettis. La loi impose par conséquent des devoirs d'information à la FINMA, tout en fixant des limites à ce sujet et lui accorde une certaine liberté d'appréciation dans sa communication.

Les lignes directrices applicables à la communication<sup>15</sup> définissent le cadre de la politique d'information de la FINMA et expliquent l'interprétation par la FINMA de sa liberté de manœuvre. Elles présentent non seulement des principes de communication tels que l'instauration de la sécurité juridique, le renforcement de l'effet préventif de la surveillance et l'explication des propres actions de surveillance, mais aussi les possibilités et les limites de la communication de la FINMA. Les lignes directrices exposent les

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

En 2014, la FINMA a de nouveau accueilli divers séminaires lors desquels des professeurs d'université<sup>16</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 dernières avancées de la science.

<sup>14</sup> Cf. rapport final du groupe d'experts pour le développement de la stratégie en matière de marchés financiers du 1<sup>er</sup> décembre 2014 (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/37612.pdf>).

<sup>15</sup> Cf. « Lignes directrices applicables à la communication » du 25 septembre 2014 (<http://www.finma.ch/fr/aktuell/Documents/II-FINMA-Kommunikationsleitlinien-20140925-f.pdf>).

<sup>16</sup> Les professeurs Ernst Fehr, Steven Ongena et Franca Contratto (Université de Zurich), Franco Lorandi et Martin Eling (Université de St-Gall), Jörg Rocholl (European School of Management and Technology, Berlin), Anat Admati (Stanford University), Geoffrey Parsons Miller (New York University), Nicolas Véron (Brussels European and Global Economic Laboratory [Bruegel]).

domaines dans lesquels la FINMA informe les assujettis et le public (citoyens, politique, médias) ainsi que l'intensité de cette communication et les supports utilisés. La communication relative aux thèmes généraux de la surveillance est constante et détaillée, celle concernant les thèmes de la réglementation se limite désormais aux ordonnances et aux circulaires de la FINMA, conformément aux lignes directrices. Les possibilités de communication de la FINMA au sujet de certaines personnes et entreprises sont restreintes par la loi. Les lignes directrices doivent contribuer à une meilleure structuration de la communication de la FINMA. Elles ont été publiées le 1<sup>er</sup> novembre 2014.

# Thèmes centraux des échanges avec les principaux groupes d'intérêts

La FINMA conduit des entretiens institutionnalisés, annuels ou semestriels, avec les associations et groupes d'intérêts les plus importants des assujettis. En 2014, les principaux thèmes traités ont été les suivants :

## BANQUES

### Association suisse des banquiers (ASB)

- Activités financières transfrontières (Etats-Unis)
- Autoréglementation du marché hypothécaire
- Accès des prestataires suisses de services financiers au marché de l'Union européenne
- LSFIn, LEFin, LIMF

## ASSURANCES

### Association Suisse d'Assurances (ASA)

- Projets de réglementation, notamment révision de l'ordonnance sur la surveillance (y c. Test suisse de solvabilité)
- Tendances internationales dans la surveillance
- Reconnaissance des équivalences par la Commission européenne
- Stratégie concernant la place financière
- LSFIn, LEFin

## PLACEMENTS COLLECTIFS DE CAPITAUX

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

- Révision totale de l'ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs
- Directives de la SFAMA : directive pour la distribution de placements collectifs de capitaux et directive sur la transparence
- Adaptation des documents modèles existants à la révision de la loi sur les placements collectifs de capitaux et de l'ordonnance sur les placements collectifs de capitaux

## SOCIÉTÉS D'AUDIT

### Chambre fiduciaire

- Mise en œuvre des nouveaux instruments d'audit prudentiel
- Indépendance des sociétés d'audit
- Transfert des compétences de surveillance des sociétés d'audit à l'autorité de surveillance en matière de révision
- Révision totale de l'ordonnance sur les audits des marchés financiers
- Contrôle des résultats et de la qualité de l'activité d'audit

A l'échelle internationale, les réformes portant sur la réglementation des marchés financiers se sont poursuivies en 2014. La FINMA participe activement à l'élaboration des standards internationaux en prenant part à différents comités.

Dans le cadre de ses activités internationales pour la Suisse, la FINMA siège dans différents comités internationaux, notamment dans les organismes internationaux de normalisation que sont le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV). Outre l'échange d'expériences et des discussions portant sur les évolutions actuelles, ces comités visent également à élaborer des standards minimaux reconnus au plan international pour la réglementation et la surveillance des marchés financiers. Au sein de ces comités, la FINMA se prononce en faveur de solutions aussi objectives et proportionnées que possible qui laissent suffisamment de marge pour une réglementation et une surveillance adaptées au secteur financier suisse. Des conditions concurrentielles les plus équilibrées possible doivent par ailleurs être garanties aux acteurs du marché.

### Conseil de stabilité financière

Le Conseil de stabilité financière (CSF) assure la jonction entre le G20 et les organismes de normalisation sectoriels spécifiques CBCB, AICA et OICV. La Suisse n'est certes pas membre du G20, mais n'en participe pas moins étroitement à l'élaboration des principales réformes internationales de la réglementation par le biais de sa collaboration au CSF. Le directeur de la FINMA représente la Suisse au Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation du CSF. La FINMA défend par ailleurs les intérêts de la Suisse au sein du Resolution Steering Group. La FINMA poursuit son étroite collaboration avec la Banque nationale suisse (BNS) et le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI), qui représentent eux aussi la Suisse au comité central du CSF ainsi que dans d'autres comités du CSF.

En 2014, le CSF a une nouvelle fois concentré une partie de ses travaux sur la résolution de la problématique du *too big to fail*. Ceux-ci comprennent notamment la révision des exigences de base relatives à la liquidation ordonnée des établissements d'importance systémique à l'échelle mondiale, la discussion sur le montant nécessaire du capital destiné à absorber les pertes en cas de faillite et sur la reconnaissance transfrontières des mesures de liquidation. Les travaux relatifs au système bancaire parallèle et aux dérivés négociés hors bourse ont également été poursuivis.

### Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

La Suisse est représentée au sein de l'organe supérieur du CBCB par la FINMA et la BNS. L'achèvement du dispositif de Bâle III<sup>17</sup> était toujours au cœur des travaux du CBCB en 2014. Les détails techniques relatifs au ratio d'endettement maximal (*leverage ratio*) et au ratio structurel de liquidité à long terme (*net stable funding ratio* [NSFR]), les obligations de publication concernant le ratio de liquidité à court terme (*liquidity coverage ratio* [LCR]) et la couverture par les fonds propres des créances bancaires envers les contreparties centrales sont notamment à souligner. La réglementation cadre pour la mesure et la limitation des gros risques a par ailleurs été finalisée en 2014. Les principes relatifs au traitement des titrisations ont en outre été adoptés. D'autres volets importants du dispositif de Bâle III ont ainsi pu être menés à bien.

En plus d'élaborer de nouveaux standards, le CBCB s'emploie sans relâche à vérifier le respect des standards minimaux existants. En 2014, la FINMA a dirigé l'équipe qui a vérifié le respect des règles de Bâle III aux Etats-Unis. Le CBCB étudie par ailleurs constamment les conséquences des standards minimaux dans

<sup>17</sup> Cf. chapitre « Application de Bâle III en Suisse », p. 47.

le cadre du *monitoring* de Bâle III. La FINMA et les établissements assujettis participent aussi régulièrement aux études d'impact quantitatives (*quantitative impact studies* [QIS]) menées à cet égard.

#### Association internationale des contrôleurs d'assurance

La FINMA a de nouveau été élue au comité exécutif de l'AICA au printemps 2014. L'AICA a continué à s'intéresser à la désignation des entreprises d'assurance d'importance systémique à l'échelle mondiale (G-SII) à l'intention du CSF et aux mesures de limitation de leurs risques. A la demande du G20 et en concertation avec les autorités de surveillance nationales compétentes, le CSF a pour la première fois en juillet 2013 qualifié d'importance systémique à l'échelle mondiale neuf sociétés d'assurance, au nombre desquelles ne figure aucune entreprise d'assurance suisse. Les mêmes sociétés ont été confirmées en novembre 2014 sur la base des dernières analyses.<sup>18</sup> Le CSF et l'AICA ont en outre annoncé la révision de la méthode d'identification, notamment dans la perspective des réassureurs.

Le 23 octobre 2014, l'AICA a publié les *basic capital requirements* (BCR).<sup>19</sup> Cette publication a permis de franchir une première étape dans le développement d'un standard mondial relatif au capital (*insurance capital standard* [ICS]) pour les entreprises d'assurance. L'AICA a parallèlement publié différentes instructions visant à mettre en œuvre les mesures G-SII.

Les travaux relevant du projet Common Framework (ComFrame) for the supervision of Internationally Active Insurance Groups (IAIG) ont également bien progressé. ComFrame doit constituer la base internationale sur laquelle les autorités de surveillance nationales enregistrent dans leur totalité les risques tant qualitatifs que quantitatifs des groupes

d'assurance. Différents essais sur le terrain concernant ComFrame ont été réalisés en 2014, ICS compris. D'autres essais sont prévus jusqu'à la mise en œuvre de ComFrame en 2018 ou 2019. Des groupes d'assurance suisses choisis et la FINMA participent activement à ces travaux.

L'AICA révisé au fur et à mesure certains *insurance core principles* (ICP). Les ICP incluent des standards minimaux pour une réglementation et une surveillance appropriées de l'assurance et constituent la base pour les évaluations dans le cadre du « Programme d'évaluation du secteur financier » (PESF) du Fonds monétaire international.

#### Organisation internationale des commissions de valeurs

A l'occasion de la conférence annuelle d'octobre 2014, la Suisse a été réélue au comité de direction de l'OICV, où elle reste représentée par la présidente du conseil d'administration de la FINMA. L'OICV a poursuivi, en 2014, ses travaux pour un renforcement des marchés des capitaux comme base de la croissance économique. D'un point de vue thématique, l'organisation s'est concentrée sur la mise en œuvre des principes pour des indices de référence financiers et d'autres travaux de base sur les établissements financiers d'importance systémique (G-SIFI) n'appartenant pas au secteur des banques ou des assurances. D'autres travaux ont porté sur le développement des principes existants dans le domaine de l'assistance administrative internationale (*multilateral memorandum of understanding* de l'OICV). Les travaux relatifs aux mesures de dissuasion (*credible deterrence*) ont également été poursuivis à cet égard, en s'appuyant sur le développement d'un mécanisme d'application efficace de la loi (*enforcement*). Les travaux de la *task force* dans le domaine des activités transfrontières créée en juin 2013 sont en outre très avancés. Ce groupe de travail a pour but de déterminer,

<sup>18</sup> Cf. communiqué de presse du CSF du 6 novembre 2014 (<http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/fsb-announces-update-of-list-of-global-systemically-important-insurers-g-siis/>).

<sup>19</sup> Cf. documentation de l'AICA relative au standard BCR du 23 octobre 2014 (<http://iaisweb.org/index.cfm?event=openFile&nodeId=34528>).

et si possible d'éliminer, les complications inutiles dans les activités transfrontières des marchés financiers. La FINMA encourage ces travaux en sa qualité de vice-présidente de la *task force*. Des entretiens en relation avec l'élaboration de standards pour des structures de titrisation simplifiées ont également été menés en 2014. Une initiative visant à renforcer le développement et l'expérience (*capacity building*) a en outre été adoptée. Elle inclut notamment l'assistance technique aux pays émergents en vue de développer des standards internationaux sur le marché des capitaux.

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

En 2014, la FINMA était représentée au sein des quatre principaux organismes internationaux de normalisation, en participant à 88 groupes de travail au total.

Organisme de normalisation	Nombre de groupes de travail
CSF	15
CBCB	29
AICA	25
OICV	19
<b>Total</b>	<b>88</b>

Bien que le nombre des groupes de travail internationaux continue globalement d'augmenter, la FINMA a pu juguler la charge afférente à ses activités internationales grâce à une bonne hiérarchisation des priorités et à une gestion efficace.