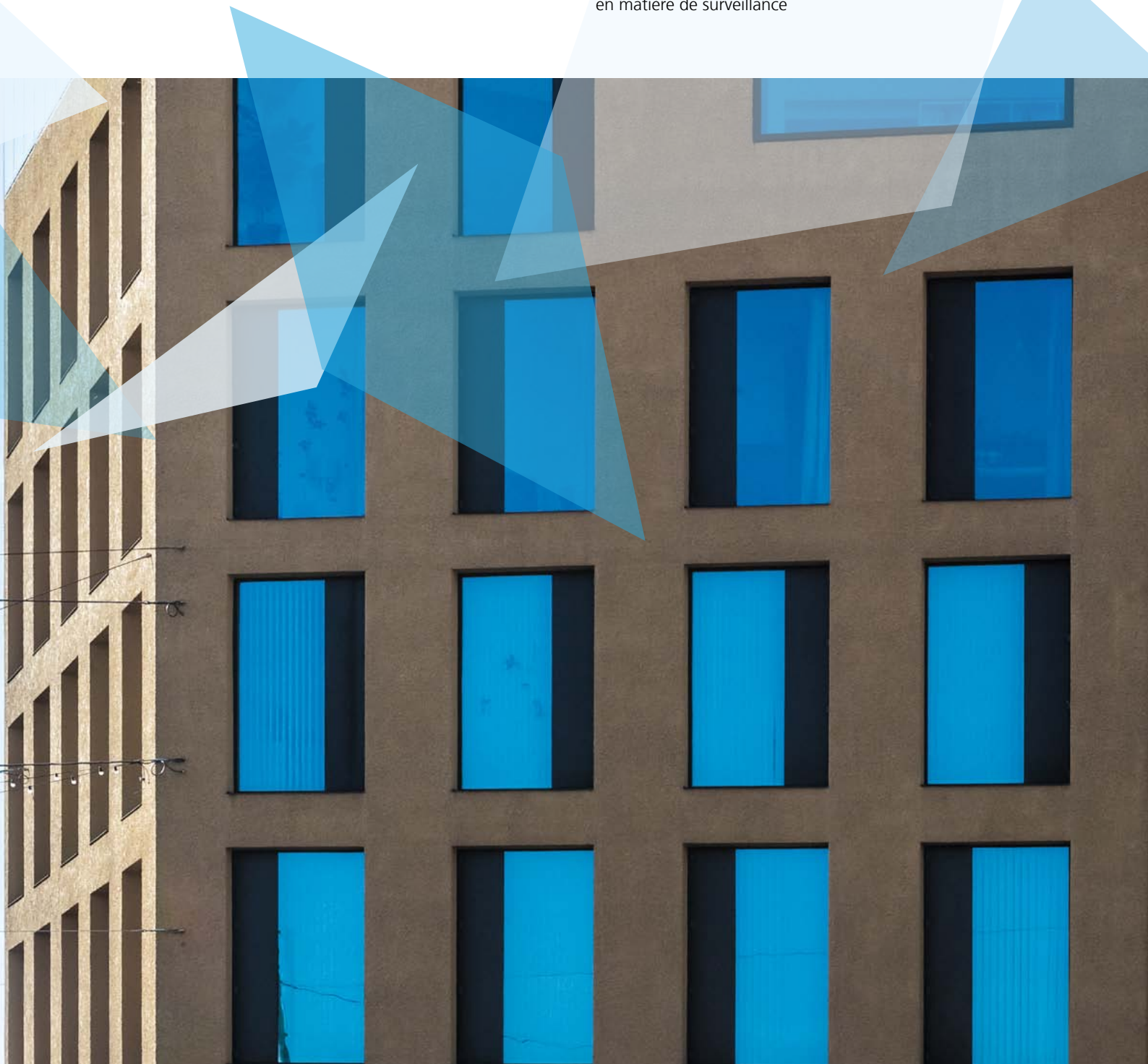


Thèmes principaux

- 24** Evaluation de la place financière suisse
- 27** Progrès dans la résolution de la problématique du *too big to fail*
- 30** En bref – Le concept de la TLAC
- 32** Lignes directrices applicables à l'*enforcement*
- 34** Comportements commerciaux des établissements financiers
- 36** Développement de la gestion de fortune et pratique en matière de surveillance



Le Fonds monétaire international a publié les résultats de son évaluation du secteur financier suisse en mai et septembre 2014.

En tant que membre du Fonds monétaire international (FMI) et en raison de l'importance de sa place financière, la Suisse s'est engagée à participer régulièrement au « Programme d'évaluation du secteur financier » (PESF). C'est également l'une des conditions pour siéger au Conseil de stabilité financière (CSF).

Le PESF du FMI vise à évaluer la stabilité d'une place financière et à prononcer d'éventuelles recommandations quant à son renforcement. Parallèlement, le FMI évalue et note le degré de conformité aux principes en matière de réglementation et de surveillance des marchés financiers édictés par les organismes internationaux de normalisation (CBCB, AICA et OICV). Ces trois catalogues de principes régulièrement développés rassemblent entre 26 et 37 exigences dont le niveau de mise en œuvre est respectivement qualifié de conforme, relativement conforme, relativement non conforme ou non conforme.

La publication du FMI comportait un rapport sur la stabilité financière, un rapport général et trois rapports détaillés sur le respect des standards internationaux en matière de réglementation et de surveillance concernant les banques, les entreprises d'assurance et les marchés. Quatre rapports techniques thématiques sur les simulations de crise dans le secteur bancaire, sur les risques systémiques et les risques de contagion, la surveillance macroprudentielle et les infrastructures des marchés financiers ont par ailleurs été publiés.²⁰

Evaluation de la stabilité financière par le FMI

L'évaluation de la Suisse était en général satisfaisante. Le FMI estime que le secteur financier suisse est globalement robuste et stable, même dans des scénarios de crise extrêmes. Les spécialistes du FMI considèrent que le bas niveau persistant des taux d'intérêt et le risque de variation des taux qui en découle représentent un danger, tout comme les déséquilibres

sur le marché immobilier, la problématique fiscale avec les Etats-Unis et les complications éventuelles concernant l'accès aux marchés transfrontières. En dépit de la réduction des risques et du renforcement des fonds propres, le FMI a recommandé une diminution supplémentaire du financement des grandes banques par des fonds étrangers, car celui-ci reste important dans une comparaison avec d'autres grandes banques actives sur le marché international.

Evaluation du cadre réglementaire par le FMI

La réglementation et la surveillance des banques et des entreprises d'assurance en Suisse respectent scrupuleusement les principes internationaux. Le rôle de précurseur de la Suisse dans de nombreux domaines de la réglementation des marchés financiers a d'ailleurs été jugé positif. Le FMI salue l'introduction du volant anticyclique de fonds propres et d'autres mesures visant à limiter les risques sur le marché immobilier, l'introduction et la mise en œuvre progressive de la réglementation *too big to fail* ainsi que le Test suisse de solvabilité pour les entreprises d'assurance.

Les experts du FMI ont également évoqué le potentiel d'amélioration, notamment en matière de protection de la clientèle. Ils ont recommandé l'assujettissement des gestionnaires de fortune indépendants et des intermédiaires d'assurance à la surveillance, le durcissement des prescriptions afférentes aux émetteurs et des obligations de publication plus rigoureuses pour les titres et les produits structurés. Les experts ont également attiré l'attention sur certaines faiblesses de la réglementation des marchés. Cependant, ils ont également reconnu que les projets de loi sur les prestations de services financiers et de loi sur les infrastructures des marchés financiers prévoient de nombreuses réglementations nouvelles qui devraient se traduire par un meilleur niveau de conformité dans ces domaines.

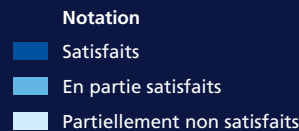
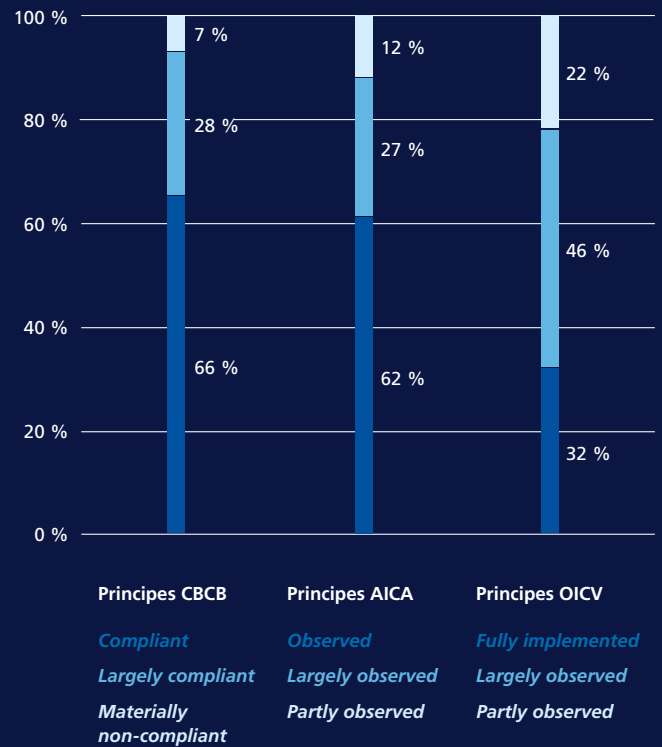
²⁰ Cf. <https://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.aspx?CountryName=Switzerland>.

Notation par le FMI du respect en Suisse des principes internationaux

Le FMI a constaté que la Suisse poursuit une philosophie réglementaire extrêmement fidèle aux principes. La densité et le degré de détail de la réglementation seraient ainsi très bas en comparaison internationale.

Evaluation de la surveillance par le FMI

Le FMI porte un jugement positif sur l'évolution de la FINMA depuis sa création, tout comme sur le niveau et la qualité de son activité de surveillance. Les connaissances techniques des collaborateurs seraient élevées, à l'instar de la qualité du travail *off-site*. Le FMI reconnaît les avantages de l'approche suisse de la surveillance, selon laquelle des aspects essentiels de l'activité de surveillance sont externalisés à des sociétés d'audit. Afin de renforcer l'approche de la surveillance, le FMI recommande cependant le développement des contrôles sur place et, partant, un renforcement des ressources, notamment pour la surveillance des banques et entreprises d'assurance de taille moyenne, ainsi qu'un encadrement accru par la FINMA des sociétés d'audit impliquées dans l'audit prudentiel. La FINMA a apprécié l'échange professionnel avec les spécialistes du FMI et s'intéresse de près à leurs propositions d'amélioration.



Evaluation par le CBCB de la transposition du dispositif de Bâle III

La transposition en Suisse du dispositif de Bâle III a déjà été contrôlée en 2013, dans le cadre du programme d'évaluation de la concordance des réglementations (« Regulatory consistency assessment programme » [RCAP]) du CBCB. D'autres juridictions importantes telles que l'Union européenne et les Etats-Unis ont été soumises à une telle évaluation en 2014. La comparaison croisée donne un aperçu des résultats des contrôles antérieurs et montre que la Suisse se situe dans une bonne moyenne.

Pays	Date du rapport RCAP	Evaluation globale	Evaluation des différentes parties du dispositif de Bâle III															
			Domaine d'application	Dispositions transitoires	Définition des fonds propres	Volant de fonds propres	Risque de crédit : approche propres	Risque de crédit : approche standard	Risque de crédit : approche IRB	Risque de crédit : titrisations	Risque de marché : risques de contrepartie	Risque de marché : approche standard	Risque opérationnel : approche interne	Prescriptions du pilier 2	Exigences de communication financière du pilier 3			
Japon	Oct. 12	C	C	C	LC	NYA	C	C	LC	C	LC	C	C	C	C	C	5	
Singapour	Mars 13	C	C	C	C	C	LC	LC	C	C	C	C	C	C	C	C	15	
Suisse	Juin 13	C	C	C	LC	C	C	LC	C	C	C	C	C	C	C	LC	23	
Chine	Sep. 13	C	C	C	C	C	LC	C	C	C	C	C	C	C	C	LC	90	
Brésil	Déc. 13	C	C	C	C	LC	LC	C	C	C	C	C	C	C	LC	C	42	
Australie	Mars 14	C	C	C	LC	C	LC	C	C	C	C	C	C	C	C	C	14	
Canada	Juin 14	C	C	C	LC	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	54	
UE	Déc. 14	MNC	C	C	LC	C	LC	MNC	LC	NC	LC	C	C	C	C	C	1	
USA	Déc. 14	LC	C	C	LC	C	LC	LC	MNC	LC	MNC	C	NA	C	C	C	3	

Nombre d'adaptations effectuées ou annoncées à la mise en œuvre nationale de Bâle III

- **C** Compliant (conforme)
- **LC** Largely compliant (relativement conforme)
- **MNC** Materially non-compliant (relativement non conforme)
- NC** Non-compliant (non conforme)
- NYA** Not yet assessed (non encore évalué)
- NA** Not assessed (non évalué)

D'autres éléments importants destinés à améliorer la capacité de liquidation des banques d'importance systémique mondiale ont été initiés en 2014. Credit Suisse Group et UBS adaptent leurs structures de groupe conformément aux évolutions de la réglementation.

Les réformes structurelles sont multipliées à l'étranger, accompagnées d'un renforcement des exigences prudentielles ainsi que de la surveillance et d'un mécanisme de liquidation efficace pour les établissements complexes et de grande taille. Des initiatives réglementaires correspondantes répondant aux noms de Volcker Rule, Vickers Commission et commission d'experts Liikanen ont été prises aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et dans l'UE. Les propositions de réglementation qui en ont découlé se situent actuellement à différents stades de concrétisation. Toutes ces initiatives ont en commun la volonté de différencier légalement les unes des autres certaines activités bancaires. L'approche européenne se concentre sur l'amélioration des conditions de liquidation. Grâce à l'externalisation dans une filiale, les activités de dépôt doivent être cloisonnées par rapport aux activités bancaires plus volatiles et plus risquées.

Les deux grandes banques suisses regroupent les transactions domestiques et les fonctions d'importance systémique dans des unités juridiques suisses indépendantes, conformément aux règles de la planification d'urgence suisse. Sans même que le législateur n'ait à ordonner des mesures structurelles, cette initiative débouche sur l'amélioration voulue de la capacité de liquidation, grâce à la séparation fonctionnelle de l'activité bancaire commerciale de la banque d'investissement plus risquée.

La FINMA privilégie une recapitalisation du groupe au moyen du *bail-in*²¹ des dettes existantes en guise de stratégie d'assainissement et de liquidation. Les deux grandes banques suisses commenceront par émettre leurs instruments de refinancement à moyen ou à long terme au niveau d'une *holding* non opérationnelle afin de soutenir cette stratégie. La structure de la *holding* est en effet la plus à même de garantir le fait que les filiales seront en mesure de maintenir leur activité opérationnelle durant une phase d'assai-

nissement et de liquidation. UBS a engagé la transition vers la structure de *holding* en septembre 2014, en proposant l'échange d'actions à ses actionnaires. Credit Suisse Group dispose déjà d'une structure de *holding* correspondante.

Exigences en matière de capacité totale à supporter les pertes pour les banques d'importance systémique mondiale

En novembre 2014, le Conseil de stabilité financière (CSF) a présenté une proposition²² visant à garantir la capacité totale à supporter les pertes (*total loss absorbing capacity* [TLAC]) de manière appropriée par les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale en cas de liquidation, et ce, en complément des exigences minimales existantes du premier pilier selon Bâle III²³. Une audition publique a été organisée à propos de cette proposition.

Une capacité suffisante à supporter les pertes est nécessaire pour les raisons suivantes, et ce, tant en cas de continuité de l'exploitation qu'au stade de la liquidation :

- Premièrement, l'autorité de surveillance du pays d'origine doit ce faisant être davantage en mesure d'assainir une banque d'importance systémique à l'échelle mondiale ou, en cas d'échec, de la liquider de façon ordonnée.
- Deuxièmement, les autorités de surveillance étrangères ont ainsi davantage confiance dans le fait qu'une banque d'importance systémique à l'échelle mondiale puisse être assainie avec succès ou liquidée de façon ordonnée sans engendrer de conséquences négatives pour les pays hôtes.
- Troisièmement, cela envoie un signal explicite à tous les acteurs du marché financier selon lequel un établissement d'importance systémique mondiale a de bien meilleures chances de pouvoir

²¹ Cf. glossaire, p. 118.

²² Cf. graphique « En bref – Le concept de la TLAC », p. 30.

²³ Pour les particularités des trois piliers de Bâle III, cf. glossaire, p. 118.

être assaini ou liquidé s'il remplit les exigences en matière de capacité à supporter les pertes, sans que des fonds publics ne soient requis.

Le concept de capacité totale à supporter les pertes (TLAC) doit permettre de garantir une capacité suffisante à supporter les pertes en vue d'une recapitalisation en cas de liquidation sans faire appel aux pouvoirs publics. Les exigences en matière de TLAC pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale s'appliqueront parallèlement aux exigences existantes en matière de fonds propres dans le cadre de Bâle III. Les principaux aspects de la proposition du CSF sont les suivants :

- définition de la TLAC en tant qu'exigence devant être durablement respectée et dont la conception correspond à celle d'une exigence minimale du premier pilier selon Bâle III ;
- fixation de critères auxquels doivent satisfaire les engagements d'un établissement financier pour être considéré comme TLAC supportant les pertes ;
- réglementation visant à répartir la TLAC au sein du groupe.

Les propositions du CSF seront validées en 2015, dans le cadre d'une étude d'impact quantitatif exhaustive. Le standard TLAC devrait être adopté fin 2015.

Reconnaissance des mesures de liquidation transfrontières

Afin de garantir la crédibilité de la liquidation d'une banque d'importance systémique à l'échelle mondiale, il est impératif que les mesures de liquidation de la juridiction du pays d'origine soient reconnues par les autres juridictions dans lesquelles ces banques d'importance systémique exercent une activité opérationnelle. Deux éléments sont primordiaux à cet égard : premièrement, la reconnaissance trans-

frontières des « *stays* »²⁴ légaux ou la possibilité de différer les droits de résiliation des contrats financiers (par exemple dérivés) ; deuxièmement, l'amortissement ou la conversion d'instruments de créance émis dans le cadre d'une législation étrangère grâce à la compétence de *bail-in* de l'autorité de liquidation du pays d'origine.

Le CSF prévoit les mesures suivantes dans ce domaine :

- le *master agreement* de l'Association internationale des swaps et dérivés (International Swaps and Derivatives Association [ISDA]) est complété par un protocole additionnel²⁵ dans lequel les banques d'importance systémique mondiale (G-SIB) s'engagent, dans le cadre des transactions transfrontières, à renoncer temporairement pendant au plus 48 heures à leurs droits de cessation et de *close-out* et à reconnaître le régime de liquidation de la contrepartie en cas de crise ;
- l'obligation pour les autorités nationales d'introduire des exigences réglementaires que l'utilisation du protocole additionnel requiert de façon impérative pour les acteurs du marché ;
- l'obligation pour les autorités de surveillance nationales de créer les bases légales permettant la reconnaissance des mesures de liquidation transfrontières.²⁶

Tant les exigences en matière de TLAC que l'élimination des obstacles à une liquidation réussie sont des éléments importants permettant de résoudre la problématique du *too big to fail*.

²⁴ Le « *stay* » décrété par l'autorité correspond à l'ajournement d'un droit de résiliation anticipé lié à la survenance du cas d'assainissement.

²⁵ Dans le cadre d'une initiative prise par les banques en octobre 2014, 18 G-SIB se sont mises d'accord pour signer le procès-verbal additionnel ; cf. communiqué de presse de l'ISDA du 11 octobre 2014 (<http://www2.isda.org/news/major-banks-agree-to-sign-isda-resolution-stay-protocol>).

²⁶ Cf. communiqué de presse du CSF du 29 septembre 2014 (http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_140929.htm) ainsi que projet de consultation du CSF « Cross-border recognition of resolution action » (http://www.financialstabilityboard.org/publications/c_140929.pdf).

Mise en œuvre initiale du *resolvability assessment process* du CSF

La capacité de liquidation de chaque banque d'importance systémique mondiale est évaluée dans le cadre du *resolvability assessment process* (RAP). Cette évaluation est réalisée au niveau des décisionnaires (*senior policy makers*) des autorités présentes dans chacun des groupes de gestion de crise (CMG). Les mesures nécessaires pour l'amélioration de la capacité de liquidation seront ensuite définies. Le résultat de l'évaluation doit être communiqué de façon formelle au président du CSF. Le CSF dispose ainsi d'une vue d'ensemble de la capacité de liquidation des 29 banques d'importance systémique à l'échelle mondiale, permettant un *monitoring* des progrès conduisant à la résolution de la problématique du *too big to fail*.

La FINMA a conclu le RAP pour UBS et Credit Suisse Group le 30 septembre 2014. Les *senior policy makers* composés de représentants du Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale des Etats-Unis (Board of Governors of the Federal Reserve System), de la Federal Reserve Bank of New York (New York Fed), de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), de la Banque d'Angleterre et de la Prudential Regulation Authority (PRA) ont confirmé la stratégie de *bail-in* exposée dans le document de position de la FINMA « Assainissement et liquidation des banques d'importance systémique mondiale »²⁷ du 7 août 2013 comme étant la stratégie de liquidation privilégiée pour UBS et Credit Suisse Group. Ils ont par ailleurs jugé globalement positifs les efforts entrepris à ce jour par les deux grandes banques suisses afin d'améliorer leur capacité de liquidation. Le RAP sera dorénavant réalisé à un rythme annuel.

Accords de coopération en cas de crise

Le RAP a démontré qu'une coopération clairement définie avec les membres du groupe de gestion de crise ainsi qu'avec d'autres autorités de surveillance étrangères déterminantes était essentielle pour une liquidation réussie. Elle doit être concrétisée grâce à des accords de coopération internationaux (*cooperation agreements*) qui règlent principalement les questions de l'échange d'informations et les aspects organisationnels. L'élaboration de ces accords a été rapide grâce aux travaux préparatoires réalisés par le groupe de gestion de crise. La conclusion d'accords concernant UBS et Credit Suisse Group est prévue pour 2015.

²⁷ Cf. document de position de la FINMA « Assainissement et liquidation des banques d'importance systémique mondiale » du 7 août 2013 (<http://www.finma.ch/finma/publikationen/Documents/pos-sanierung-abwicklung-20130807-f.pdf>).

En bref

Le concept de la TLAC

Sur ordre du G20, le Conseil de stabilité financière élabore le concept de la capacité totale à supporter les pertes (TLAC) pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale. Il a engagé une audition publique à ce propos en novembre 2014.

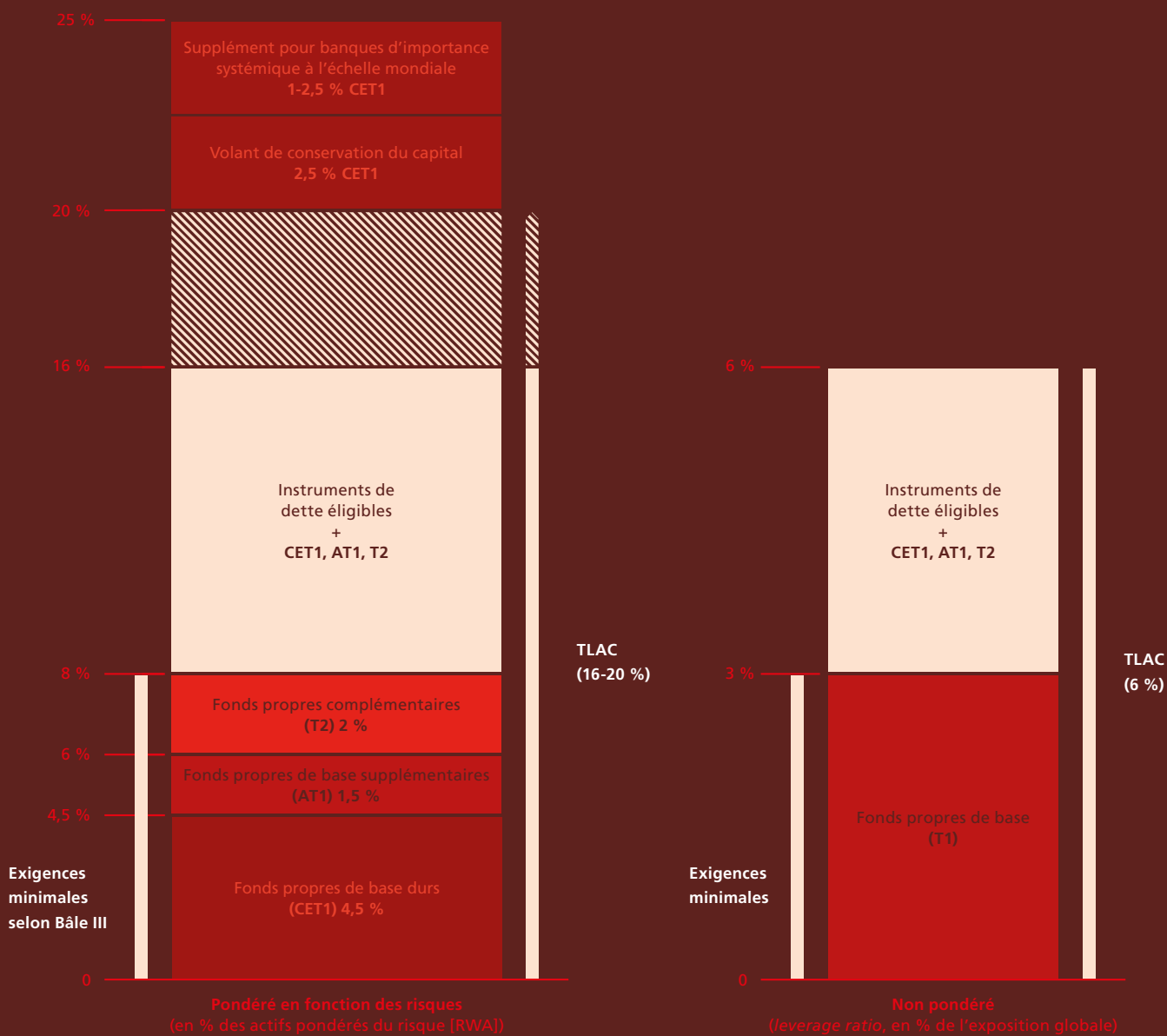
Les exigences en matière de capacité totale à supporter les pertes (TLAC) visent à permettre la liquidation des groupes bancaires internationaux sans entraver la stabilité financière et sans faire appel aux ressources des pouvoirs publics et des contribuables. A cet effet, le Conseil de stabilité financière (CSF) propose que les banques d'importance systémique mondiale (G-SIB) soient tenues de présenter une capacité à supporter les pertes suffisante sur le long terme correspondant à une exigence du premier pilier, et ce, parallèlement aux exigences existantes en matière de fonds propres en cas de continuité de l'exploitation selon les standards de Bâle III. Sous réserve du calibrage réalisé à l'issue de l'étude d'impact, la TLAC doit représenter 16 à 20 % des exigences en matière de fonds propres sur la base des actifs pondérés en fonction des risques et 6 % des exigences en matière de fonds propres sur la base de l'exposition globale.

Le graphique présente le rapport entre la TLAC et les exigences en matière de fonds propres.

- Les exigences minimales selon Bâle III concernant le ratio de fonds propres globaux de 8 % doivent être respectées. Les fonds propres réglementaires excédentaires ainsi que les instruments de dette qui ont une durée résiduelle minimale d'un an et sont subordonnés à toutes les autres créances en cas d'insolvabilité (instruments de dette éligibles) peuvent être pris en compte dans la TLAC.
- En plus des exigences à l'égard de la TLAC, les différentes exigences en volants selon Bâle III (volant de conservation du capital, supplément pour banques d'importance systémique mondiale) doivent également être respectées.

Le CSF doit adopter les exigences en matière de TLAC en guise de standard minimum fin 2015. Les nouvelles exigences doivent s'appliquer au plus tôt à partir de 2019.

Le concept de la TLAC : des exigences accrues concernant la capacité à supporter les pertes des banques d'importance systémique à l'échelle mondiale



En 2014, la FINMA a remplacé sa « Politique en matière d'enforcement » de 2009 par les « Lignes directrices applicables à l'enforcement » à vocation stratégique.

La notion d'« enforcement » couvre l'ensemble des investigations, procédures et mesures de la FINMA permettant de clarifier et de sanctionner les violations du droit des marchés financiers. Cette activité d'application du droit se déploie principalement dans trois domaines : dans le secteur autorisé afin de soutenir la surveillance, dans la surveillance du marché afin de lutter contre les délits d'initié et les manipulations du marché ainsi que dans le secteur non autorisé afin d'éliminer les intermédiaires financiers agissant sans droit.

« Politique en matière d'enforcement » (2009)

En décembre 2009, la FINMA avait adopté une politique en matière d'enforcement qui comportait treize principes régissant l'activité d'enforcement de la FINMA. Outre des déclarations générales relatives à la mission d'enforcement de la FINMA et à son organisation interne, elle présentait par exemple des principes afférents à l'information du public ainsi qu'au recours à des mandataires et explicitait la procédure à l'encontre des particuliers ainsi que la collaboration avec les autorités pénales, d'autres instances administratives ou avec les organismes d'autorégulation.

La teneur de la politique en matière d'enforcement était marquée par la situation qui était celle de la FINMA en 2009. Ainsi, à l'époque, la FINMA ne disposait par exemple encore d'aucune division Enforcement dédiée. Les fonctions d'enforcement étaient alors réparties entre différentes unités organisationnelles au sein de la FINMA. De plus, les nouveaux instruments d'enforcement tels que l'interdiction d'exercer et la confiscation du gain acquis venaient tout juste d'être créés avec la loi sur la surveillance des marchés financiers. Dans ce contexte, la politique en matière d'enforcement visait avant tout à assurer une « unité de doctrine » au sein de la FINMA et à calmer les attentes du public concernant une application généralisée de l'interdic-

tion d'exercer et de la confiscation. Elle ne contenait toutefois que peu d'informations sur l'orientation stratégique de l'enforcement.

« Lignes directrices applicables à l'enforcement » (2014)

Les nouvelles lignes directrices applicables à l'enforcement²⁸ définissent la manière dont la FINMA utilise l'enforcement pour atteindre les buts de la surveillance. Afin de consolider l'effet préventif de l'enforcement, la FINMA accorde désormais plus d'importance aux procédures à l'encontre des personnes physiques dont elle pense qu'elles ont gravement enfreint le droit de la surveillance. Les lignes directrices montrent notamment que la FINMA considère comme primordiale la lutte contre les abus de marché et les délits d'initié sur le marché suisse des valeurs mobilières. La FINMA s'intéresse tout particulièrement aux comportements sur le marché des assujettis à la surveillance prudentielle et de leurs employés. La FINMA montre en outre qu'elle agit résolument à l'encontre des intermédiaires financiers opérant sans droit.

Les nouvelles lignes directrices sont de nature purement stratégique par rapport à l'ancienne politique en matière d'enforcement. Les aspects opérationnels de la politique ont été transférés vers d'autres supports. Les principes régissant la communication figurent désormais dans les « Lignes directrices applicables à la communication »²⁹.

²⁸ Cf. « Lignes directrices applicables à l'enforcement » du 25 septembre 2014, p. 33 (cf. également <http://www.finma.ch/fi/aktuell/Documents/II-finanzmarktenforcement-20140925-f.pdf>).

²⁹ Cf. chapitre « La FINMA et ses interlocuteurs sur la scène nationale », section « Lignes directrices applicables à la communication », p. 16.

« Lignes directrices applicables à l'enforcement »

Moyen visible pour la FINMA d'atteindre les objectifs de la surveillance, l'*enforcement* a pour but de mettre un terme aux irrégularités, d'assurer le rétablissement de l'ordre légal et de sanctionner avec effet préventif les violations de la législation. Les manquements particulièrement graves sont traités en priorité.

- L'*enforcement* de la FINMA soutient la surveillance que l'autorité exerce sur les titulaires d'autorisation. Afin d'encourager le respect du droit de la surveillance, la FINMA recourt à un *enforcement* ciblé pour les violations particulièrement graves du droit de la surveillance, notamment les violations des règles de conduite.
- La FINMA s'attache prioritairement à poursuivre les violations graves des dispositions sur l'intégrité du marché ainsi que les manipulations du marché perpétrées par tout acteur sur le marché suisse des valeurs mobilières. Quand il s'agit de titulaires d'autorisation et de leurs employés, la FINMA étend son action aux abus de marché graves commis sur des marchés semblables en Suisse et à l'étranger.
- La FINMA intervient sur la base d'indications qui lui sont fournies relatives à l'exercice d'une activité sans l'autorisation exigée par les lois sur les marchés financiers.
- La FINMA agit de manière ciblée à l'encontre des personnes physiques responsables de violations graves du droit de la surveillance.
- La FINMA prend au cas par cas les mesures d'insolvabilité nécessaires et appropriées ; dans la mise en œuvre des procédures d'insolvabilité, elle a essentiellement recours à des liquidateurs externes.
- La FINMA considère qu'un traitement rapide des demandes d'entraide administrative internationale, notamment dans le domaine de la surveillance des marchés et des activités exercées sur les places financières sans l'autorisation nécessaire pour ce faire, contribue de manière importante aux efforts faits à l'échelle internationale pour garantir le bon fonctionnement et l'intégrité des marchés financiers.
- La FINMA veille à ce que ses contacts avec les autres autorités, notamment pénales, aient lieu dans l'intérêt des objectifs de surveillance.

Il est de plus en plus important que les établissements financiers adoptent un comportement commercial correct, la culture d'entreprise et la gestion des risques des établissements étant pour ce faire essentielles. La FINMA intervient si elle constate un comportement fautif concret et n'hésite pas à se retourner contre les particuliers. Si nécessaire, elle met les assujettis en garde à titre préventif.

Peu d'autres secteurs économiques reposent autant sur la confiance que le secteur financier. Longtemps considérée comme une évidence, la confiance dans le secteur s'est fortement érodée ces dernières années, notamment dans le contexte de la crise financière survenue en 2008. Désormais, ce sont les problèmes récurrents dans les comportements commerciaux de nombreux établissements financiers qui remettent en cause cette confiance.

Les exemples de comportements commerciaux inacceptables ont été légion durant les années qui ont suivi la crise financière. Des banques suisses ont elles aussi été directement impliquées. Citons à titre d'exemple les spéculations frauduleuses d'un négociant à Londres, les interventions illicites sur les cours des valeurs mobilières, l'assistance aux délits fiscaux à l'étranger ainsi que les manipulations des taux d'intérêt de référence et du négoce de devises.

Causes des comportements fautifs observés chez de nombreux établissements financiers

Si l'on recherche le point commun à toutes ces affaires, l'on constate une culture d'entreprise gérée sur la base d'incitations erronées, qui se focalise à l'excès sur la génération de profits et les éléments variables du salaire et qui fait donc passer au second plan les intérêts de la clientèle. Les risques inhérents aux comportements commerciaux ne sont par ailleurs pas appréhendés et contrôlés de manière adéquate, quand ils le sont. Il peut s'agir de risques résultant de violations des règles de conduite, mais aussi de risques qui ne sont certes pas couverts par la réglementation, alors qu'ils ont malgré tout une incidence sur l'activité opérationnelle.

Conditions requises pour un comportement correct

Différentes conditions doivent généralement être remplies afin de réduire le risque de comportements fautifs : la direction de l'entreprise doit ainsi assumer son rôle de modèle. La maximisation des profits de l'entreprise ne doit pas non plus primer l'intérêt des clients. Les systèmes d'incitation ne doivent en outre pas favoriser les comportements inappropriés et les entreprises doivent déceler les foyers de risques potentiels. Elles devraient par ailleurs édicter des règlements et instructions internes afin de limiter les risques. Les collaborateurs doivent être formés à adopter le comportement attendu. Les entreprises doivent rigoureusement contrôler que les directives sont respectées de manière conséquente, ce qui implique que la section chargée de la *compliance* doit être une fonction de contrôle centrale et volontariste. Les comportements fautifs doivent être lourdement sanctionnés en interne.

Rôle de modèle de la direction d'entreprise

Le rôle de modèle que joue la direction de l'entreprise dans toutes les questions relevant d'un comportement commercial correct est central. Dans ce contexte, le management supérieur doit joindre le geste à la parole. Au sein des établissements, il doit être clair que des profits réalisés d'une manière qui n'est ni correcte ni éthique ne sont pas souhaitables et que des résultats obtenus de la sorte ne seront pas récompensés.

Effet de signal des systèmes de rémunération

Les incitations correctes sont tout aussi importantes, notamment celles accordées à l'équipe de direction. Il ne faut pas que seuls la pure performance chiffrée, l'apport de nouveaux capitaux ou les profits soient récompensés. Doivent également être récompensés un comportement correct, une gestion prudente des

risques et des contrôles internes menés avec soin. Les rémunérations de l'équipe de direction doivent refléter durablement la responsabilité réellement assumée et la responsabilité non réellement assumée et se traduire en conséquence à la hausse par une augmentation du salaire et de la rémunération, mais aussi à la baisse par une limitation de la rémunération.

Identification et répression améliorées des comportements fautifs

En raison des progrès technologiques réalisés, il est en outre de plus en plus risqué de choisir d'adopter un comportement commercial non autorisé. La transparence accrue de l'ère numérique permet tôt ou tard de démasquer les comportements fautifs et de les sanctionner comme il se doit.

En présence d'un comportement fautif concret, la FINMA intervient de manière corrective. Dans le cadre de sa marge de manœuvre légale, elle demande également plus souvent des comptes aux particuliers et n'hésite pas non plus, en cas de comportement fautif flagrant, à prononcer des interdictions d'exercer.

Quand la FINMA constate qu'un problème ne relève pas du cas particulier, mais concerne plusieurs établissements de la branche, elle ne se limite pas à prendre des mesures correctives, mais alerte également les assujettis à titre préventif.

Responsabilité des établissements

En définitive, il appartient aux établissements financiers eux-mêmes de tout faire pour éviter un excès de réglementation et des mesures répressives. Les établissements financiers doivent reconnaître qu'ils font partie intégrante d'un système global qui ne fonctionne qu'en présence d'un consensus de base au sein de la société.

Comme prévu, le nombre de gestionnaires de fortune autorisés de placements collectifs de capitaux a continué d'augmenter, les délais transitoires fixés dans la loi sur les placements collectifs révisée arrivant bientôt à expiration. Des nouveautés dans la procédure d'autorisation doublées d'une intensification de la communication ont débouché en 2014 sur des procédures plus efficaces.

En 2014, la division Asset Management nouvellement créée a principalement concentré ses efforts sur le renforcement de l'efficacité des procédures d'autorisation ainsi que de la communication avec les requérants.

Evolution du marché des gestionnaires de fortune de placements collectifs de capitaux

En 2014, tant le nombre d'établissements surveillés selon la loi sur les placements collectifs que le volume des actifs sous gestion ont augmenté.

A quelques exceptions près³⁰, tous les gestionnaires de fortune domiciliés en Suisse qui gèrent des placements collectifs de capitaux ont été soumis à la surveillance de la FINMA avec l'entrée en vigueur de la révision partielle de la loi sur les placements collectifs. Les gestionnaires de fortune de placements collectifs de capitaux jusqu'alors non soumis à la surveillance ont notamment dû s'adapter aux nouvelles conditions d'octroi d'autorisation. Dans un premier temps, ils ont dû s'annoncer à la FINMA avant fin août 2013, conformément aux délais transitoires fixés par la loi révisée sur les placements collectifs. Ils ont ensuite eu jusqu'à fin février 2015 pour déposer une demande d'autorisation. Le nombre de gestionnaires de fortune autorisés a augmenté en conséquence. Fin 2014, les gestionnaires de fortune autorisés étaient au nombre de 151 (2013 : 119). Les autres demandes d'autorisation remises avant la fin du délai de transition ont entre-temps été traitées par la FINMA ou sont encore en cours de traitement, de sorte que leur nombre va continuer à augmenter en 2015.

Les actifs sous gestion des placements collectifs de capitaux gérés par les gestionnaires de fortune ont également augmenté. Au 31 décembre 2013, ceux-ci géraient des actifs à hauteur de 164 milliards de

francs suisses (année précédente : 147 milliards de francs suisses). Si l'on ajoute à cela la fortune gérée par les directions de fonds elles-mêmes, la fortune gérée par les établissements surveillés dans le domaine de la gestion de fortune se montait en tout à 535 milliards de francs suisses au 31 décembre 2013.

Les évolutions présentées et la croissance constante de la gestion de fortune au cours des dernières années ont également généré de nouveaux défis dont la surveillance par la FINMA a aussi tenu compte. La nouvelle division Asset Management a pris différentes mesures qui lui ont permis d'améliorer son efficacité dans les domaines des autorisations et de la surveillance.

Nouveautés concernant la procédure d'autorisation des gestionnaires de fortune

Eu égard à des questions récurrentes, la FINMA a jugé utile d'informer les acteurs du marché sur différents aspects de la procédure d'autorisation des gestionnaires de fortune. Cela concernait plus particulièrement des thèmes tels que la gouvernance d'entreprise, les exigences à l'égard du savoir-faire posées au conseil d'administration et à la direction, la gestion des risques, la *compliance* et le système de contrôle interne ainsi que la séparation des fonctions. A cet égard, la FINMA a également fait part de ses attentes à chaque requérant.

Grâce à ces mesures prises en matière de communication, les acteurs du marché ont mieux compris les exigences qui leur étaient posées, notamment en ce qui concerne les conditions d'octroi d'une autorisation. Conjointement avec l'introduction de modèles de demande standardisés, l'allègement des processus internes et l'intensification de la communication avec les sociétés d'audit, les cabinets d'avocats et les conseillers ont permis d'améliorer la qualité

³⁰ Cf. art. 2 al. 2 let. h LPCC.

des demandes d'autorisation et de réduire en conséquence la durée moyenne de traitement des demandes de nouvelles autorisations et de modifications.

Dans le cas des gestionnaires de fortune entrant sur le marché, autrement dit des nouveaux établissements ayant besoin d'une autorisation préalable de la FINMA pour débiter leur activité commerciale, la FINMA peut en outre concéder certains allègements lors de l'évaluation du caractère approprié de l'organisation, s'ils semblent adaptés au vu de l'étendue et de la complexité moindre du modèle d'affaires. Ces gestionnaires de fortune ayant de surcroît besoin d'un traitement rapide de leur demande afin de pouvoir lancer leur activité, les demandes correspondantes sont en principe tranchées dans un délai de 90 jours, à condition que la demande soit conforme aux prescriptions légales et autres prescriptions réglementaires.

Clarification de la pratique

L'une des exceptions évoquées à l'obligation d'obtenir une autorisation selon la loi sur les placements collectifs qui a été reprise de la directive européenne Alternative Investment Fund Managers s'applique aux gestionnaires de fortune qui gèrent des actifs inférieurs aux valeurs seuils dites *de minimis*³¹. A cet égard, la formulation de l'article correspondant de la loi sur les placements de capitaux a suscité de l'inquiétude chez certains acteurs du marché. Restait notamment incertaine la question de savoir si la disposition de l'art. 2 al. 2 let. h ch. 2 LPCC est applicable uniquement lorsque les placements collectifs de capitaux gérés par le gestionnaire de fortune sont investis dans les fonds cibles ne recourant pas à l'effet de levier ou uniquement lorsque les placements collectifs de capitaux sous gestion ne font pas du tout appel à l'effet de levier pour leur financement. La FINMA interprète la disposition déter-

minante en ce sens qu'elle s'applique à tous les gestionnaires de fortune de placements collectifs de capitaux ne recourant pas au levier, fermés pendant au moins cinq ans et destinés aux investisseurs qualifiés dont les actifs sous gestion sont inférieurs à 500 millions de francs suisses, et ce, que les placements collectifs de capitaux sous gestion soient investis dans des fonds cibles ou dans d'autres placements.

L'une des principales conditions d'octroi d'une autorisation pour un gestionnaire de fortune selon la loi sur les placements collectifs consiste à gérer des placements collectifs de capitaux. Lors de l'examen de plusieurs demandes d'autorisation, la FINMA a constaté que les demandeurs correspondants géraient certes un placement collectif de capitaux autorisé ou enregistré selon le droit étranger, mais que les fonds d'un seul investisseur ou d'un groupe de plusieurs investisseurs néanmoins dépendants entre eux étaient investis dans ces placements. Dans un tel cas, la FINMA a attiré l'attention des requérants sur le fait que les exigences posées à un placement collectif de capitaux selon la loi sur les placements collectifs n'étaient pas remplies dans ces conditions. Les requérants ont donc été invités à instaurer un état susceptible de donner lieu à une autorisation ou à retirer leur demande.

Bon nombre des gestionnaires de fortune nouvellement autorisés gèrent des placements collectifs de capitaux étrangers émis sur des places *offshore* et qui ne sont pas soumis à une surveillance équivalente. Pour que la protection des investisseurs soit également prise en compte dans de tels cas, la présentation de confirmations actuelles vérifiées par une société d'audit concernant la présence effective et l'étendue des actifs sous gestion des fonds correspondants a été exigée pour certaines catégories de requérants, préalablement à l'autorisation.

³¹ Les gestionnaires de fortune de placements collectifs de capitaux étrangers ne sont pas assujettis à la loi sur les placements collectifs si la valeur des actifs de ces fonds étrangers gérés par leurs soins ne dépasse pas les valeurs définies à l'art. 2 al. 2 let. h ch. 1 et 2 LPCC et si seuls des investisseurs qualifiés y ont accès.