

FINMA | Rapport annuel 2014

Surveillance, *enforcement* et réglementation

40 Banques et négociants en valeurs mobilières

52 Assurances

58 Marchés

68 *Asset management*

78 *Enforcement*



Vue d'ensemble des banques et négociants en valeurs mobilières

L'année 2014 a été marquée par un nouveau rétrécissement des marges dégagées par les opérations d'intérêts et de commissions, un léger ralentissement de la croissance des crédits hypothécaires, une incertitude durable et des risques grandissants dans les activités transfrontières de gestion de fortune.

40

Surveillance, enforcement et réglementation
FINMA | Rapport annuel 2014

Durant l'exercice 2014, les conditions cadres sont restées difficiles pour les banques et les négociants en valeurs mobilières en Suisse. Les revenus des opérations d'intérêts sont demeurés quasi inchangés en raison de la faiblesse durable des taux d'intérêt. Les débats sur la conformité fiscale des clients des banques se sont poursuivis.

Pression internationale toujours forte

La pression internationale exercée sur la gestion de fortune transfrontières n'a pas faibli en 2014 et restera une source de préoccupations pour la place financière et la FINMA ces prochaines années. Outre les Etats-Unis, plusieurs pays ont lancé des enquêtes pénales médiatiques (Allemagne, France, Belgique et Argentine) ou menacent de le faire (Israël et Inde). La FINMA suit attentivement la situation et incite les banques, dans le cadre de ses activités de surveillance et, si nécessaire, d'une procédure d'enforcement, à évaluer, à maîtriser et à limiter leurs risques juridiques et leurs risques de réputation correspondants³².

Le programme lancé fin août 2013 pour mettre un terme au différend fiscal³³ entre les Etats-Unis et les banques suisses a sollicité des ressources considérables et engendré des coûts internes et externes élevés pour les établissements ayant choisi la catégorie 2, sans qu'aucune procédure n'ait pu être clôturée jusqu'à présent. Les banques intéressées par les catégories 3 et 4 devaient s'annoncer jusqu'à fin décembre 2014.

Plusieurs établissements ont enregistré des sorties de fonds de la clientèle, car ils se sont séparés des clients ne présentant pas un statut fiscal adéquat ou ceux-ci ont effectué des déclarations volontaires dans leur pays d'origine. Cette tendance devrait se renforcer à mesure que l'introduction de l'échange automatique de renseignements, prévue en 2017 ou en 2018, se rapprochera.

Risques de fluctuation des taux et croissance hypothécaire

La surveillance et le pilotage des risques de fluctuation des taux revêtent toujours une grande importance compte tenu des taux d'intérêt durablement faibles. C'est pourquoi la FINMA a réalisé des contrôles sur place dans plusieurs banques commerciales en 2014 et examiné leur gestion des risques de manière approfondie. Ce sujet a également été abordé lors d'entretiens réguliers avec les représentants des banques. Des mesures organisationnelles sont ordonnées ou un renforcement des fonds propres est exigé lorsque des particularités sont constatées en la matière et que cela s'avère nécessaire du point de vue prudentiel.

La situation actuelle sur le marché hypothécaire demeure incertaine. Les taux d'intérêt faibles, qui constituent le principal moteur du marché immobilier, se poursuivent. La FINMA a toutefois observé un léger ralentissement de la progression des créances hypothécaires en 2014 en raison, d'une part, de facteurs politiques comme la maîtrise de l'immigration et, d'autre part, de la mise en œuvre de mesures réglementaires : le Conseil fédéral a décidé de relever à nouveau le volant anticyclique de fonds propres pour l'immobilier résidentiel et de le porter de 1 % à 2 % dès la fin juin 2014. Par ailleurs, l'Association suisse des banquiers a révisé son autorégulation relative aux hypothèques sur la base des entretiens menés avec les autorités. Cette adaptation concerne, pour l'essentiel, un raccourcissement de la durée d'amortissement pour les hypothèques de deuxième rang, une définition plus précise des fonds propres, la prise en compte du revenu du conjoint au sens d'une solidarité passive et l'introduction du principe de la valeur la plus basse dans les estimations immobilières.

³² Cf. chapitre « Gestion des risques juridiques aux Etats-Unis », p. 84.

³³ Cf. communiqué de presse du 30 août 2013 du DFF (<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=fr&msg-id=50049>).

La FINMA a réalisé en 2014 des contrôles sur place axés sur les immeubles de rendement, contrôles qui ont révélé de grandes disparités entre les banques dans les évaluations de ces biens. Elle a également procédé à des tests de résistance en matière d'hypothèques auprès des établissements bancaires pour déterminer le potentiel de pertes lors d'une éventuelle crise immobilière. Cela permet de sensibiliser les banques à ce sujet et les incite à prendre en considération une évolution défavorable spécifique du marché hypothécaire dans leur gestion des risques.

Produits des commissions en baisse et charges d'exploitation stables

Les produits des commissions ont légèrement fléchi d'une année à l'autre, malgré l'évolution positive des marchés des actions. Comme les années précédentes, cela tient à la proportion élevée de liquidités dans la plupart des portefeuilles clients. Les charges d'exploitation sont demeurées stables. Le nombre d'établissements affichant des pertes reste important, notamment parmi les petits établissements et ceux qui sont sur le point de cesser leur activité.

Rôle de la FINMA face aux adaptations structurelles dans le secteur bancaire

Le renforcement des conditions cadres favorise le processus de concentration dans le secteur bancaire. La FINMA accompagne les sorties du marché sans agir activement sur les structures correspondantes.

La tendance à la consolidation s'est poursuivie en 2014 dans le secteur bancaire. La situation se caractérise par des taux faibles et des marges réduites, qui constituent un véritable défi pour l'ensemble de la branche. De plus, les avantages concurrentiels liés à la fiscalité s'amenuisent en raison du rapprochement des législations correspondantes sur le plan international. La gestion des risques juridiques et des risques de réputation dans les services financiers transfrontières occasionne également des frais de *compliance* considérables. Six banques ont encore quitté définitivement le marché en 2014 et 16 établissements sont en train d'en sortir volontairement.

En revanche, seul un négociant en ligne d'origine britannique a été agréé en tant que nouvel établissement bancaire en 2014. Ces dix dernières années, le nombre de banques en Suisse a fléchi d'environ un quart. Les perspectives y demeurent inchangées pour les établissements qui ont régularisé leur passé et qui se sont repositionnés. En 2014, le volume d'affaires du secteur bancaire est resté stable dans l'ensemble et la branche a réaffirmé sa position de leader mondial dans le *private banking*.

Sorties du marché accompagnées par la FINMA

La FINMA adopte une attitude neutre face à l'assainissement actuel du secteur bancaire et n'intervient pas activement dans le fonctionnement du marché. Son mandat de protection lui permet cependant d'accompagner étroitement chaque banque sortant du marché. S'il est décidé d'abandonner l'activité bancaire, la FINMA apporte son soutien en vue d'une libération de la surveillance bancaire, qui est actée dès qu'une banque ne présente plus aucune position digne de protection et que les prétentions éventuelles des créanciers sont satisfaites ou garanties de manière équivalente. De même, une libération anticipée de la surveillance bancaire est possible lorsque les clients restants acceptent expressément de conserver leurs avoirs auprès de l'établissement concerné même si celui-ci n'est plus assujéti à la loi sur les banques.

A cet égard, la FINMA doit de plus en plus souvent répondre à des questions sur les différentes positions clients et sur leur garantie appropriée. Les avoirs en déshérence, les avoirs bloqués ainsi que les créances prescrites, contestées ou non cessibles requièrent des solutions pratiques, innovantes et individuelles. La FINMA s'efforce de clôturer rapidement les procédures et de limiter la durée de sa surveillance au strict nécessaire.

Sorties du marché depuis 2010

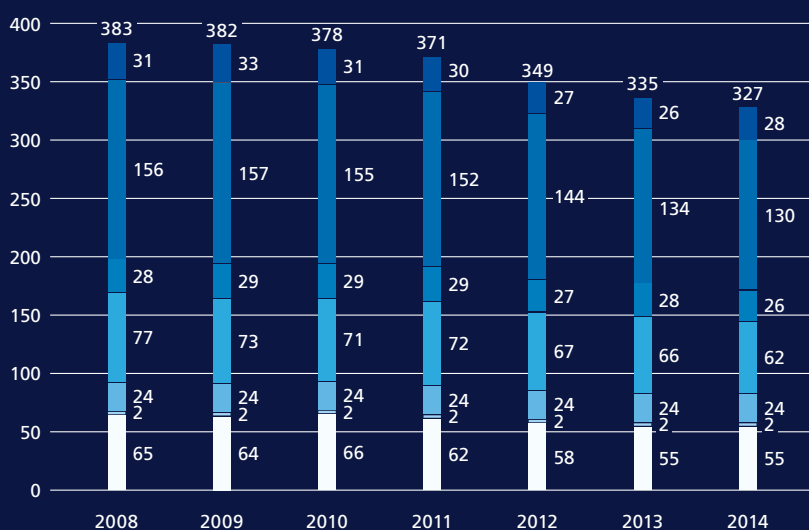
selon le type de sortie, la catégorie de surveillance et le type de banque (suisse ou étrangère)

	2014	2013	2012	2011	2010
Fusions*	3 (0)	8 (6)	7 (5)	10 (3)	7 (6)
Catégorie 3 (dont banques étrangères)	–	–	1 (0)	–	–
Catégorie 4 (dont banques étrangères)	1 (0)	2 (2)	1 (1)	5 (1)	1 (1)
Catégorie 5 (dont banques étrangères)	2 (0)	6 (4)	5 (4)	5 (2)	6 (5)
Abandon volontaire de l'activité soumise à autorisation	5 (2)	7 (6)	9 (6)	9 (6)	3 (1)
Catégorie 3 (dont banques étrangères)	–	–	–	1 (0)	–
Catégorie 4 (dont banques étrangères)	–	1 (0)	–	–	1 (0)
Catégorie 5 (dont banques étrangères)	5 (2)	6 (6)	9 (6)	8 (6)	2 (1)
Liquidation volontaire	3 (2)	1 (1)	3 (2)	3 (1)	2 (1)
Catégorie 3 (dont banques étrangères)	–	–	–	–	–
Catégorie 4 (dont banques étrangères)	–	–	–	–	–
Catégorie 5 (dont banques étrangères)	3 (2)	1 (1)	3 (2)	3 (1)	2 (1)
Retrait d'autorisation	1 (0)	0	1 (1)	1 (0)	1 (1)
Catégorie 5 (dont banques étrangères)	1 (0)	–	1 (1)	1 (0)	1 (1)
Total (dont banques étrangères)	12 (4)	16 (13)	20 (14)	23 (10)	13 (9)

* Le rapport annuel 2013 comprenait les transferts d'actifs (*asset deals*) en plus des fusions.

Consolidation dans le secteur bancaire suisse

Nombre d'établissements bancaires par groupe de banques



- Négociants en valeurs mobilières
- Grandes banques
- Banques cantonales
- Banques régionales / banques Raiffeisen
- Autres banques (y c. PostFinance)
- Banques de gestion de fortune
- Succursales de banques étrangères

Léger ralentissement de la hausse des prix de l'immobilier grâce aux mesures prises en 2014

La hausse des prix ralentit quelque peu après le relèvement du volant anticyclique de fonds propres et le léger resserrement des prescriptions relatives à l'amortissement et aux principaux critères de l'autorégulation. Toutefois, les déséquilibres constatés et leurs causes demeurent.

Dans son rapport annuel 2013³⁴, la FINMA soulignait déjà l'aggravation des risques du fait de l'amortissement particulièrement lent des hypothèques en Suisse. Ce problème reste entier, car les incitations fiscales n'ont pas changé : la marge de manœuvre budgétaire dont disposent de nombreux débiteurs hypothécaires est encore trop peu utilisée pour l'amortissement, ce qui pourrait se traduire par des problèmes de capacité financière et, partant, des défaillances de crédit en cas de hausse des taux d'intérêt, par exemple. La révision de l'autorégulation en juillet 2014 a permis de mieux tenir compte de ce risque, car les hypothèques de deuxième rang, c'est-à-dire la part de l'hypothèque dont le nantissement dépasse les deux tiers de la valeur du bien, doivent désormais être amorties en 15 ans au lieu de 20. De plus, cet amortissement doit être au minimum linéaire et ne doit donc pas être planifié uniquement pour l'échéance de cette durée.

Définitions plus restrictives dans l'autorégulation sur le marché hypothécaire

Par ailleurs, certaines définitions importantes de l'autorégulation sur le marché hypothécaire sont désormais plus restrictives. Ainsi, l'utilisation de prêts rémunérés comme fonds propres de l'emprunteur est explicitement proscrite. Le calcul de la capacité financière ne peut tenir compte des revenus du conjoint qu'en cas de solidarité passive. Enfin, en vertu du principe de la valeur la plus basse, le nantissement sera toujours calculé avec les estimations les plus conservatrices.

Réglementation raisonnable

Depuis, plusieurs Etats qui connaissent une forte croissance des crédits hypothécaires ont resserré de manière ciblée leur réglementation en allant parfois plus loin que les mesures prises en Suisse, où l'on ignore encore l'impact précis de ces dernières et d'autres facteurs (fluctuations éventuelles de l'immigration, par exemple). Dans ce contexte, les mesures adoptées

visaient à atténuer suffisamment une aggravation des risques sans toutefois agir trop fortement sur les prix de l'immobilier. En 2014, le Conseil fédéral a également relevé progressivement le volant anticyclique de fonds propres pour le porter à 2 % des actifs pondérés en fonction des risques (contre 1 % auparavant) lorsque des biens immobiliers sis en Suisse font l'objet d'un nantissement. La FINMA a soutenu cette augmentation.

La hausse des prix poursuit son léger ralentissement

Amorcé en 2013, le léger ralentissement de la hausse des prix de l'immobilier s'est poursuivi en 2014. En moyenne suisse, cette progression demeure cependant supérieure à celle des prix à la consommation et de l'économie. Les graphiques des pages 50 et 51 montrent néanmoins que ce ralentissement est bien plus marqué dans les régions qui affichaient ces dernières années des taux de croissance supérieurs à la moyenne. En revanche, l'augmentation des crédits hypothécaires, qui s'établit à quelque 4 % par an en moyenne nationale, a elle moins ralenti jusqu'à présent que celle des prix.

Croissance toujours stimulée

Seul l'avenir dira si le ralentissement observé est durable. Par le passé, le fléchissement temporaire de la hausse des prix de l'immobilier a toujours été suivi par une nouvelle accélération après quelques trimestres. De plus, les moteurs de l'expansion des prix ne sont pas à l'arrêt et la faiblesse des taux d'intérêt devrait perdurer quelque temps, en particulier dans la zone euro et en Suisse également.

³⁴ Cf. rapport annuel 2013 de la FINMA, chapitre « Un marché immobilier toujours sous tension », p. 30 ss.

Les risques demeurent

Par ailleurs, le ralentissement actuel de la croissance n'a pas fait disparaître les niveaux des prix historiquement élevés illustrés à la page 51 ou l'endettement hypothécaire mentionné dans le rapport annuel 2013.³⁵ Cela s'applique particulièrement aux immeubles de rendement, car ils sont plus sensibles aux aléas conjoncturels, les intérêts et l'amortissement étant financés grâce aux recettes locatives courantes. Dès lors, la capacité à rembourser l'hypothèque pourrait être menacée si les taux de logements vacants venaient à croître dans un segment ou une région, par exemple en raison d'une fluctuation de l'immigration ou d'un changement structurel.

Marge de manœuvre de la FINMA

Le ralentissement observé indique que les mesures prises en 2014 commencent à porter leurs fruits. Eu égard aux risques persistants, la FINMA réalisera encore en 2015 des tests de résistance en matière d'hypothèques et des contrôles sur place auprès des banques afin de déterminer au cas par cas comment l'autorégulation est mise en œuvre. L'adoption éventuelle d'autres mesures dépendra des constatations effectuées. Il est cependant encore trop tôt pour écarter tout risque sur les marchés immobilier et hypothécaire en Suisse.

En outre, la FINMA a exécuté avec les grandes banques une analyse semestrielle approfondie du potentiel de pertes en simulant les effets d'un scénario de crise sur les composantes des fonds propres. Cette analyse a été complétée en 2014 par le scénario de crise de la Banque centrale européenne. L'on s'est alors aperçu qu'elle reposait sur des hypothèses plus strictes et que les grandes banques suisses auraient réussi le test de résistance de l'Union européenne.

³⁵ Cf. rapport annuel 2013 de la FINMA, chapitre « Un marché immobilier toujours sous tension », p. 30 ss.

L'activité de réglementation de la FINMA en 2014 a de nouveau été marquée par la mise en œuvre, au niveau national, du programme de réforme mondial Bâle III. Celui-ci comprend une adaptation des standards minimaux internationaux concernant les fonds propres et les liquidités des banques.

En matière de fonds propres, la FINMA a réglementé le calcul et la publication du ratio de levier (*leverage ratio*) sur la base des standards minimaux internationaux. Complétant les ratios de fonds propres pondérés en fonction des risques, ce filet de sécurité simple, non fondé sur le risque, vise à éviter un endettement excessif du secteur bancaire et des processus déstabilisateurs de réduction des dettes. Concernant les liquidités, il convient de noter l'introduction d'exigences relatives à leur détention à court terme. Les banques sont d'ailleurs tenues de publier leur ratio de liquidité à court terme (*liquidity coverage ratio* [LCR]). En outre, la révision de l'ordonnance sur les liquidités permet désormais à la FINMA de prendre des mesures appropriées d'adaptation et de soutien à court terme en cas de problèmes de liquidités.

Mise en œuvre du ratio de levier

Bâle III fixe des exigences en matière de fonds propres non pondérés au moyen du ratio de levier. Celles-ci se traduisent par un rapport minimal à respecter entre les fonds propres de base durs d'une banque et son exposition globale, qui comprend toutes les positions bilantaires et hors bilan. En 2014, la Suisse a mis en œuvre les règles de Bâle III concernant le calcul de l'exposition globale dans la circulaire FINMA 2015/3,³⁶ élaborée par un groupe de travail national. De plus, un *reporting* test a été mis en place avec quelque 40 établissements afin de clarifier en temps opportun les questions d'interprétation. Les établissements sont tenus de publier leur ratio de levier à partir de 2015 dans le cadre d'une période d'observation internationale, ce qui a également nécessité une révision partielle de la circulaire FINMA 2008/22³⁷. Le respect impératif du ratio de levier ne sera effectif qu'à compter de 2018. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire fixera en 2017 le ratio de levier minimum ; pendant la phase d'observation, les attentes correspondantes s'établissent à 3 %.

Mise en œuvre du ratio de liquidité à court terme

La révision de l'ordonnance sur les liquidités et la révision totale de la circulaire FINMA 2013/6³⁸ (qui est désormais la circulaire FINMA 2015/2³⁹) a transposé dans le droit suisse, sous la forme du LCR, les exigences quantitatives de Bâle III sur la détention de liquidités à court terme. Le LCR, qui a été fixé définitivement au niveau international en janvier 2013, garantit que les banques disposent de réserves de liquidités suffisantes pour faire face aux pénuries de ces dernières à court terme. Concrètement, l'exigence en matière de LCR impose de détenir un encours d'actifs liquides de haute qualité, lequel doit être supérieur à une sortie de liquidités considérable survenant pendant une situation de crise prédéfinie de 30 jours.

Pour que le secteur bancaire puisse se familiariser avec la nouvelle réglementation, il a été demandé aux banques, dès 2012, d'établir des *reportings* destinés à la FINMA. Le LCR est introduit à partir de 2015 avec un degré d'exécution de 60 %, qui sera progressivement relevé pour atteindre 100 % en 2019. Les banques d'importance systémique doivent afficher un LCR de 100 % dès 2015. Celui-ci devra être publié à compter de cette année. La prochaine étape consistera pour la FINMA à lancer en 2015 un *reporting* test concernant le ratio de liquidité à long terme (*net stable funding ratio* [NSFR]), qui vise une structure de financement saine et congruente en matière d'échéances. Conformément au calendrier international de Bâle III, le NSFR devrait être mis en place à partir de 2018 en tant que standard minimal quantitatif et compléter le LCR.

³⁶ Cf. circulaire FINMA 2015/3 « Ratio de levier » (<http://www.finma.ch/fr/regulierung/Documents/finma-rs-15-03-f.pdf>).

³⁷ Cf. circulaire FINMA 2008/22 « Publication – banques » (<http://www.finma.ch/fr/regulierung/Documents/finma-rs-08-22-f.pdf>).

³⁸ Cf. circulaire FINMA 2013/6 « Liquidité – banques » (<http://www.finma.ch/fr/regulierung/Documents/finma-rs-13-06-f.pdf>), remplacée par la circulaire FINMA 2015/2 « Risque de liquidités – banques », cf. note de bas de page 39.

³⁹ Cf. circulaire FINMA 2015/2 « Risque de liquidités – banques » (<http://www.finma.ch/fr/regulierung/Documents/finma-rs-2015-02-f.pdf>).

Mise en œuvre du principe de proportionnalité

Le principe de proportionnalité permet aux banques de déterminer elles-mêmes la manière dont elles appliquent précisément les exigences – en fonction de la taille de la banque ainsi que du type, de l'étendue, de la complexité et des risques des activités commerciales. Cette réduction de la complexité pour les petites banques est, par exemple, ancrée explicitement dans la nouvelle réglementation sur les liquidités, tant au niveau de l'ordonnance que de la circulaire FINMA. La circulaire 2015/2 s'applique aux exigences qualitatives et quantitatives en matière de liquidités. Sa version révisée précise comment le principe de proportionnalité doit être utilisé lors de la détermination du risque de liquidité par activité. Certains aspects du LCR bénéficient également de cette réduction de la complexité.

Modifications dans la réglementation bancaire

En 2014, des évolutions importantes, notamment au niveau de la réglementation bancaire internationale, ont conduit à plusieurs adaptations des circulaires de la FINMA.

Circulaires FINMA	Projets de réglementation			Changements	Entrée en vigueur le
	Type	Contenu / Objet	Objectifs / Motifs		
« Comptabilité banques » (2015/1)	Révision totale	Dispositions d'exécution sur la comptabilité en vertu de l'ordonnance sur les banques	Révision totale de l'ordonnance sur les banques en raison des nouvelles prescriptions du Code des obligations concernant l'établissement des comptes, qui sont entrées en vigueur le 1 ^{er} janvier 2013	Remaniement des dispositions d'exécution	1.1.2015
« Risque de liquidités – banques » (2015/2)	Révision totale	Ratio de liquidité à court terme (LCR) selon Bâle III	Révision partielle de l'ordonnance sur les liquidités concernant le LCR pour mettre en œuvre les standards internationaux de Bâle III	Première application des dispositions d'exécution sur le LCR	1.1.2015
« Ratio de levier » (2015/3)	Nouvelle réglementation	Calcul du ratio de levier	Mise en œuvre des standards internationaux de Bâle III	–	1.1.2015
« Publication – banques » (2008/22)	Révision partielle	Exigences de publication concernant le ratio de levier et le LCR	Mise en œuvre des standards internationaux de Bâle III	Première application des dispositions d'exécution sur la publication du ratio de levier et du LCR	1.1.2015

D'autres adaptations des normes internationales de Bâle III seront transposées en droit national dans les années à venir et entreront en vigueur entre 2016 et 2019 : révision des exigences de publication (2016), révision des exigences en matière de fonds propres

en relation avec les dérivés, les contreparties centrales et les parts de fonds (2017) et première application des standards de Bâle III sur la répartition des risques (2019).

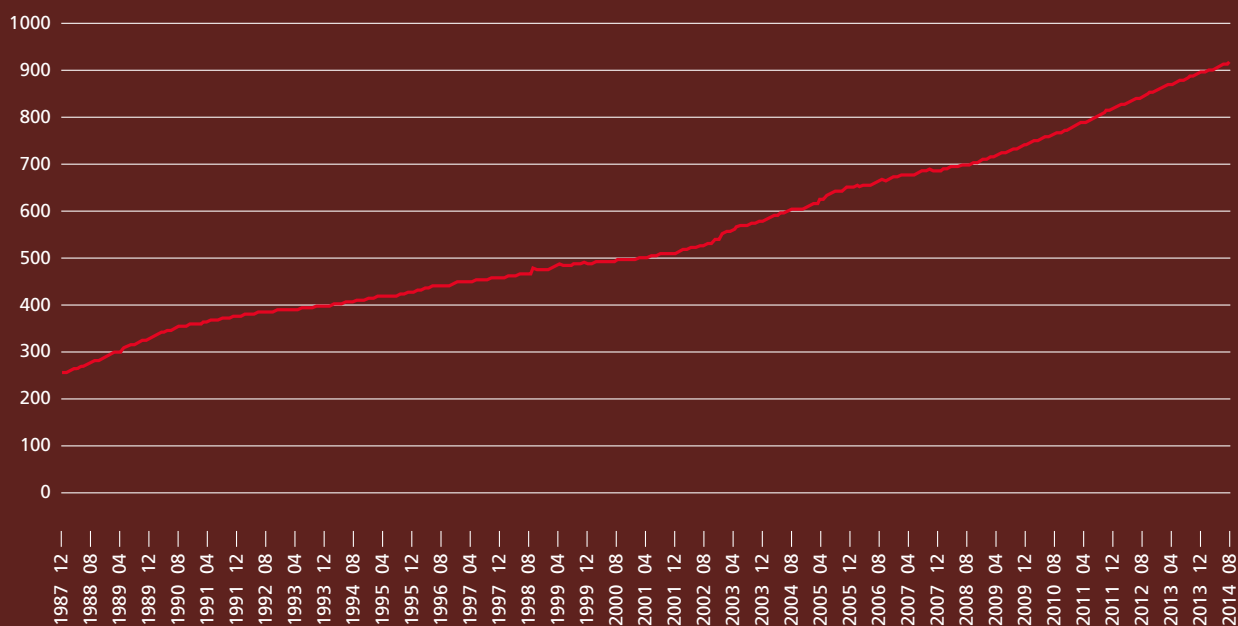
En bref

Marchés hypothécaire et immobilier

En 2014, la hausse des prix de l'immobilier a ralenti dans les régions et les segments qui affichaient les années précédentes des taux de croissance particulièrement élevés. Concernant les volumes hypothécaires, un tel ralentissement n'est jusqu'ici pas encore clair. En outre, par le passé, les ralentissements de la montée des prix étaient souvent de courte durée, notamment lorsque des facteurs stimulants comme la faiblesse persistante des taux d'intérêt perduraient. Les déséquilibres liés aux prix historiquement hauts demeurent.

Evolution des créances hypothécaires

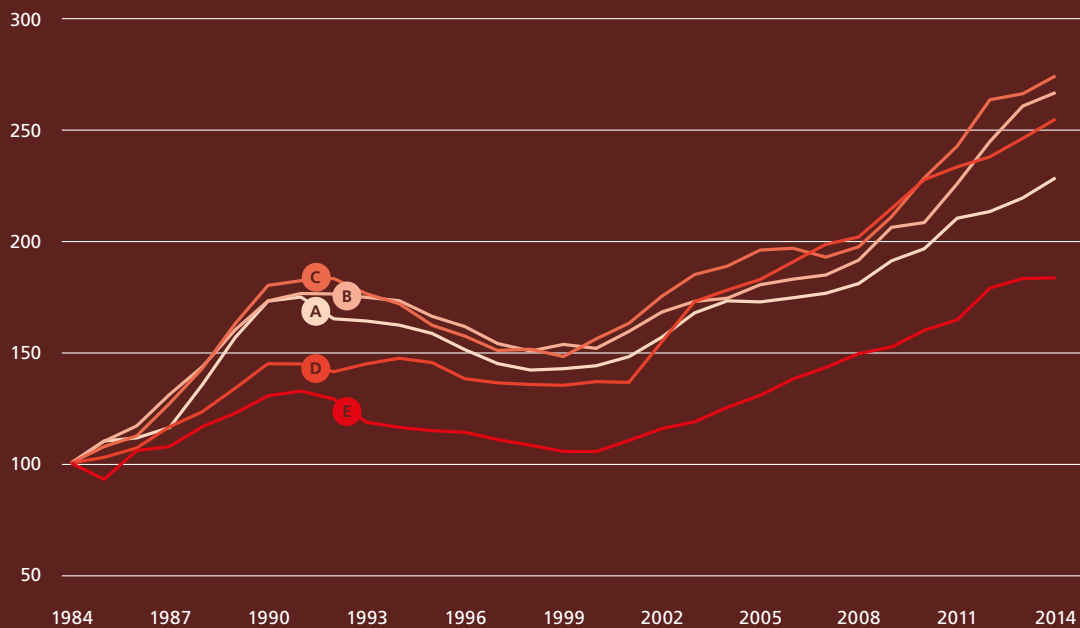
En milliards de CHF



Source : Bilan mensuel détaillé de la BNS (jusqu'en octobre 2014).

Cinq régions du marché affichant encore une hausse des prix de l'immobilier en 2014

Index : 1984 = 100

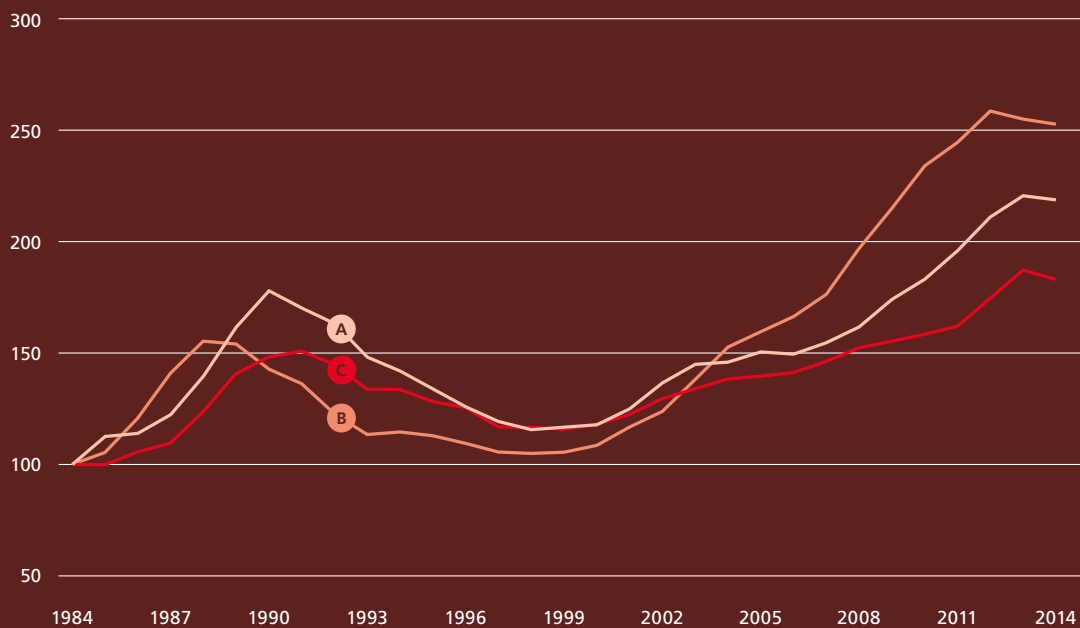


Source : FINMA, d'après les données du « Bulletin mensuel de statistiques économiques » de la BNS, décembre 2014.

- A Nord-Ouest
- B Suisse orientale
- C Suisse centrale
- D Tessin
- E Suisse romande

Trois régions affichant une baisse des prix de l'immobilier en 2014

Index : 1984 = 100



Source : FINMA, d'après les données du « Bulletin mensuel de statistiques économiques » de la BNS, décembre 2014.

- A Zurich
- B Arc lémanique
- C Berne

En 2014, la surveillance des assurances a été marquée par la faiblesse des taux d'intérêt et les développements internationaux. Malgré des taux bas, la plupart des assureurs présentent une solvabilité suffisamment élevée sans avoir dû faire appel aux assouplissements temporaires du SST. Au niveau international, la FINMA s'est investie dans l'élaboration des nouvelles normes de l'AICA. En Suisse, elle s'est concentrée sur le contrôle des provisions et des processus correspondants des assureurs.

La persistance de cette phase de faibles taux d'intérêt constitue toujours un enjeu considérable pour l'industrie de l'assurance, la conséquence en étant que les assureurs-vie notamment investissent de plus en plus dans des catégories de placement à rendements courants plus élevés. La FINMA accompagne étroitement cette évolution. Elle porte ainsi une attention particulière au comportement des assureurs dans les secteurs immobilier et hypothécaire.

Dans le cadre du « Programme d'évaluation du secteur financier » (PESF)⁴⁰, le Fonds monétaire international a jugé de manière majoritairement positive la stabilité du marché suisse de l'assurance, sa régulation et sa surveillance. L'évaluation du PESF donne également de précieuses recommandations qui alimentent le développement du cadre réglementaire et prudentiel : leur mise en œuvre permet en outre de remplir quelques exigences posées à la surveillance de l'assurance en Suisse, dans la recherche d'une équivalence avec le dispositif européen dit Solvabilité II⁴¹. Certains instruments de surveillance actuels seront adaptés, d'autres seront introduits. Ces nouveaux instruments pourraient par exemple porter sur l'auto-évaluation de la situation en matière de risque et de solvabilité (« Own Risk and Solvency Assessment » [ORSA]) et sur de nouvelles obligations en matière de publication des données.

Compte tenu des développements internationaux, tels que la mise en place prévue du standard international en matière de capital (*insurance capital standard* [ICS]) pour les groupes d'assurance opérant à l'international (*internationally active insurance groups* [IAIG])⁴², la FINMA a intensifié de manière générale la collaboration à l'échelle internationale. Les *supervisory colleges*⁴³ concernant les groupes

multinationaux ont notamment été développés et sont devenus une précieuse plate-forme d'échange d'informations entre les autorités de surveillance participantes.

Des provisions techniques suffisantes constituent l'un des éléments fondamentaux de la protection des assurés en Suisse et à l'étranger. C'est sur elles qu'est fondée la détermination du débit de la fortune liée. Etant donné les exigences du contexte actuel du marché, la FINMA continue de veiller avec soin à ce que les provisions techniques soient correctement déterminées et le débit de la fortune liée toujours couvert par les actifs nécessaires.

Assurance-vie : évolutions contrastées selon les sociétés

De manière générale, la situation économique de la plupart des assureurs-vie est restée stable, malgré un nouveau recul du niveau des intérêts au cours de l'année 2014. On constate toutefois des différences d'une société à l'autre. Le management et, surtout, les responsables de la gestion du risque sont confrontés à des défis de plus en plus complexes en raison de la situation actuelle sur le marché. Les obligations de longue durée, assorties de garanties parfois encore élevées pour les entreprises, doivent être remplies malgré un marché défavorable. Dans ce contexte, des processus de gestion du risque inadaptés peuvent se traduire par de graves effets sur les bilans et, en fin de compte, par une dégradation de la situation des preneurs d'assurance. Il est particulièrement difficile pour les très petits assureurs-vie de disposer de la capacité de gestion du risque nécessaire, ne serait-ce qu'en termes de ressources. La FINMA suit très étroitement l'évolution de l'ensemble de la branche.

⁴⁰ Cf. chapitre « Evaluation de la place financière suisse », p. 24.

⁴¹ Cf. glossaire, p. 120.

⁴² Cf. chapitre « La FINMA et les organismes internationaux de normalisation », section « Association internationale des contrôleurs d'assurance », p. 20.

⁴³ Cf. glossaire, p. 120.

Assurance dommages : bonne rentabilité

Quatre nouvelles succursales d'entreprises d'assurance étrangères ont obtenu une approbation en 2014⁴⁴. Deux petites entreprises d'assurance dommages⁴⁵ ont été libérées de la surveillance, le portefeuille de l'une d'elles étant transféré à la Compagnie Suisse de Réassurances SA.

Les résultats des assureurs dommages ont également été bons en 2014, avec un ratio combiné⁴⁶ resté favorable de 94 % en moyenne. Les contrôles effectués sur les provisions techniques ont montré que les réserves des entreprises d'assurance étaient solides, toutes branches confondues. L'assurance dommages est également en très bonne santé pour ce qui est de la solvabilité, avec un quotient SST de 193 % en moyenne.

Assurance-maladie complémentaire : confirmation des effets du nouveau financement hospitalier

En 2013, la FINMA a informé sur les effets du nouveau financement hospitalier⁴⁷, introduits le 1^{er} janvier 2012, et des baisses de primes qui en ont résulté. En 2014, la FINMA a encore une fois étudié les effets de ce changement, sur la base des chiffres actuels. Les économies sur les coûts publiées en 2013 ont été confirmées, les effets étant surtout durables pour le modèle « division commune dans toute la Suisse ». En ce qui concerne les types d'assurance « division semi-privée » et « division privée », les économies ont été en partie neutralisées par le renchérissement. La FINMA a exigé de certains assureurs de nouvelles baisses de tarif pour le modèle « division commune dans toute la Suisse ».

Dans ses évaluations des provisions de l'assurance-maladie complémentaire en 2014, la FINMA a mis l'accent sur le risque de vieillissement et les affaires accidents. Elle a accordé une attention particulière à la pratique commerciale, notamment à la politique de rabais, ainsi qu'aux affaires avec les entreprises, par le biais de contrôles sur place et par une activité de surveillance accrue dans certains cas.

Réassurance : situation financière solide dans un contexte de marché de plus en plus difficile

Deux nouvelles sociétés de réassurance de taille moyenne⁴⁸ ont obtenu l'agrément en 2014. Une captive de réassurance⁴⁹ a été libérée de la surveillance et un réassureur a été repris par une entreprise d'assurance dommages par le biais d'une fusion⁵⁰.

Le contexte international du marché reste difficile. Peu de sinistres résultant de catastrophes, surcapacités sur le marché de la réassurance et déplacement accru des capitaux vers le marché des titres (par exemple obligations permettant de se prémunir contre les catastrophes naturelles), autant d'éléments qui ont eu un effet plutôt négatif sur les affaires de réassurance. En Suisse, la situation financière des réassureurs peut toutefois être qualifiée de solide.

L'Association des autorités de surveillance américaines du secteur de l'assurance (National Association of Insurance Commissioners [NAIC]) a reconnu la Suisse et six autres pays comme juridictions qualifiées pour la surveillance de la réassurance. Cette reconnaissance est positive pour la place de réassurance suisse, car elle constitue la condition nécessaire pour que les sociétés de réassurance actives depuis la Suisse ne soient plus contraintes de garantir par des sûretés la totalité des provisions liées aux contrats avec les entreprises d'assurance nord-américaines et puissent profiter de dispositions simplifiées.

Ajustements prévus pour les entreprises d'assurance en matière de rapport de surveillance

Les exigences prudentielles auxquelles doivent répondre les entreprises d'assurance se sont accrues ces dernières années. Depuis la crise financière, la FINMA compte davantage sur les obligations en matière d'information et de publication des acteurs du marché concernés pour évaluer les risques plus efficacement et pouvoir engager les mesures nécessaires à temps. Par conséquent, les rapports de surveillance actuels font l'objet d'un examen critique, dans le cadre d'un projet. Avec l'implication de l'industrie de l'assurance, ce projet se penche sur une réforme du contenu et de la structure de ces rapports. Une réflexion sur l'équivalence de la surveillance dans un contexte international fait aussi partie de la mission du projet.

⁴⁴ Succursale de Zurich de ERGO Versicherung Aktiengesellschaft, Düsseldorf ; succursale de Wallisellen de Euler Hermes SA, Bruxelles ; succursale de Zoug de l'European Mutual Association for Nuclear Insurance, Evère (Bruxelles) ; succursale de Zurich de UNIQA Österreich Versicherungen AG, Vienne.

⁴⁵ NBM-Amstelland Insurance Company AG et La Suisse Compagnie Anonyme d'Assurances Générales (transfert de portefeuille).

⁴⁶ Cf. glossaire, page 120.

⁴⁷ Cf. rapport annuel 2013 de la FINMA, chapitre « Conséquences du nouveau financement hospitalier », p. 56 s.

⁴⁸ Coface Re SA et Ikano Re AG.

⁴⁹ SRV REINSURANCE COMPANY SA.

⁵⁰ XL Assurances Suisse SA a repris Vitodurum Société de Réassurances SA.

A la date d'aujourd'hui, la FINMA a examiné la plupart des propositions de modèle interne pour la détermination de la solvabilité selon le Test suisse de solvabilité. Dans nombre de cas, les autorisations ont été accordées pour une durée limitée. La FINMA entretient des échanges fréquents avec les sociétés afin de développer encore les modèles.

Une majorité d'entreprises d'assurance a déposé une demande d'utilisation d'un modèle interne d'évaluation et/ou de risque. La FINMA a contrôlé la plupart des modèles proposés et a pris une décision préliminaire. A son avis, seuls quelques modèles étaient acceptables sans réserve⁵¹. Souvent, les approbations ont été données pour une durée limitée. Les entreprises d'assurance sont invitées à améliorer leurs modèles d'ici la fin de la durée prescrite pour qu'ils correspondent parfaitement aux exigences prudentielles. La FINMA accompagne activement le processus d'amélioration des modèles et organise régulièrement des entretiens avec les sociétés, lesquelles précisent alors comment elles remédient aux lacunes constatées.

Contrôles sur place

Parallèlement, la FINMA organise des contrôles sur place et se fait présenter en totalité ou en partie le modèle d'évaluation ou de risque. C'est un moyen d'obtenir des informations supplémentaires importantes sur l'exploitation et l'efficacité du modèle. Il est aussi plus facile alors de juger si les résultats provenant du Test suisse de solvabilité sont utilisés pour le pilotage de l'entreprise.

Traitement des modifications de modèles

Selon l'ordonnance sur la surveillance, des modifications de modèles importantes nécessitent une approbation. La FINMA a publié un guide pratique⁵² sur la manière de traiter les modifications de modèles, lequel précise notamment la notion d'importance et décrit le processus, de la demande jusqu'à la mise en œuvre obligatoire des modifications de modèles.

Processus d'approbation en cours de remaniement

L'expérience montre que le processus de contrôle des modèles internes requiert beaucoup de temps. Dans une optique d'utilisation des ressources efficiente et axée sur le risque, la FINMA a entrepris de remanier fondamentalement le processus d'approbation.

Le développement et l'utilisation d'un modèle interne constituent également un processus complexe à maints égards pour une entreprise d'assurance. Bien souvent, la situation en matière de risque est à peine mieux évaluée par un modèle interne que par un modèle standard (adapté). La FINMA vérifie donc si, pour des raisons d'efficacité, il ne serait pas plus approprié de revenir à un modèle standard.

Evolution au niveau européen

Dans le cadre de Solvabilité II également, les entreprises d'assurance européennes peuvent utiliser des modèles internes. Cependant, en Europe, les exigences formelles pour l'utilisation d'un modèle interne sont nettement plus élevées qu'en Suisse. Au niveau européen par exemple, la demande doit toujours être accompagnée d'une expertise pour la validation du modèle et de décomptes comparatifs avec le modèle standard. La FINMA continue de suivre attentivement l'évolution dans l'espace européen.

⁵¹ Dans 10 % des cas, la FINMA a donné une approbation sans réserve ; dans 50 % des cas, cela fut une approbation à certaines conditions ; dans 40 % des cas, elle a dû rejeter le modèle.

⁵² « Guide pratique pour les modifications de modèles du SST », édition du 24 avril 2014 (<http://www.finma.ch/fi/beaufsichtigte/versicherungen/schweizer-solvenztest/Documents/wl-modellaenderungen-sst-f.pdf>).

Dans le bilan d'une entreprise d'assurance, les provisions techniques reflètent les obligations découlant des contrats d'assurance. Elles doivent être déterminées de manière à garantir que ces obligations seront remplies durablement. Pour ce qui est des provisions techniques, la FINMA adopte une approche systématiquement axée sur le risque.

Les provisions techniques constituent l'épine dorsale du bilan d'une entreprise d'assurance. Si elles sont insuffisantes, les intérêts des assurés sont menacés. C'est pourquoi toute entreprise d'assurance est tenue, en vertu de la loi sur la surveillance des assurances (LSA), de disposer de provisions suffisantes pour l'ensemble de son activité commerciale. Les principes de détermination des provisions techniques sont définis dans l'ordonnance du Conseil fédéral sur la surveillance (OS). La FINMA quant à elle précise le genre et le volume des provisions techniques dans ses circulaires. C'est sur la base des provisions qu'est déterminé le volume des placements devant être détenus, selon le droit de la surveillance, pour garantir les prétentions des preneurs d'assurance (fortune liée). L'actuaire responsable d'une entreprise d'assurance est chargé de vérifier que les provisions techniques constituées sont suffisantes. Il s'agit d'une personne devant présenter toutes les garanties d'une activité irréprochable, que la FINMA doit approuver pour remplir cette fonction.

Approche de la FINMA axée sur le risque

Pour contrôler que les provisions techniques des 224 entreprises d'assurance assujetties sont bien appropriées, la FINMA adopte une approche systématiquement axée sur le risque. Cette approche est définie dans le cadre de son concept de surveillance. Elle distingue entre divers niveaux de détail et de fréquence du contrôle (cf. graphique pages 56 et 57), en fonction de la nature, de la taille et de la complexité du portefeuille d'assurances :

- le contrôle ponctuel, qui porte sur des aspects spécifiques et individuels de chaque établissement ; il est beaucoup plus approfondi que le contrôle de base et étroitement accompagné par les actuaires de la FINMA ;
 - le contrôle actuariel des provisions (*actuarial reserve reviews*), qui constitue le plus haut niveau de complexité et de détail ; il est dirigé par les actuaires de la FINMA ; si nécessaire, de nouvelles méthodes sont mises en œuvre dans le cadre de l'évaluation proche du marché.
- En 2014, 58 contrôles actuariels des provisions ont été effectués, toutes branches confondues (assurance-vie, dommages, maladie et réassurance).
- La FINMA cherche toujours à s'améliorer. Elle remet donc régulièrement en question les aspects essentiels de ses contrôles afin de les adapter le cas échéant. C'est par exemple le cas pour le traitement des sociétés qui ne sont pas en faillite, mais ne concluent plus d'affaires nouvelles, ou pour les contrôles des provisions dans un cadre international.
- le contrôle quantitatif et standardisé de base, qui est effectué par des sociétés d'audit, l'accent portant sur le contrôle des provisions techniques, et plus précisément des provisions nécessaires (qui correspondent à la meilleure valeur estimative possible) et des provisions dites de fluctuation et de sécurité ;

En bref

Les provisions techniques

Les provisions techniques constituent l'épine dorsale du bilan d'une entreprise d'assurance. Si elles sont insuffisantes, les intérêts des assurés sont potentiellement menacés. La FINMA emploie diverses méthodes pour vérifier si les provisions techniques sont suffisantes : elle définit divers niveaux de complexité et de détail du contrôle, depuis le contrôle de base standardisé jusqu'à l'examen actuariel des provisions.

Approche à plusieurs niveaux de la FINMA pour les contrôles des provisions.

Examen actuariel des provisions

- Effectué par des actuaires de la FINMA
- Evaluations indépendantes de portefeuilles complexes sélectionnés
- Clarification de questions spécifiques pour l'évaluation et la mise au point de nouvelles méthodes

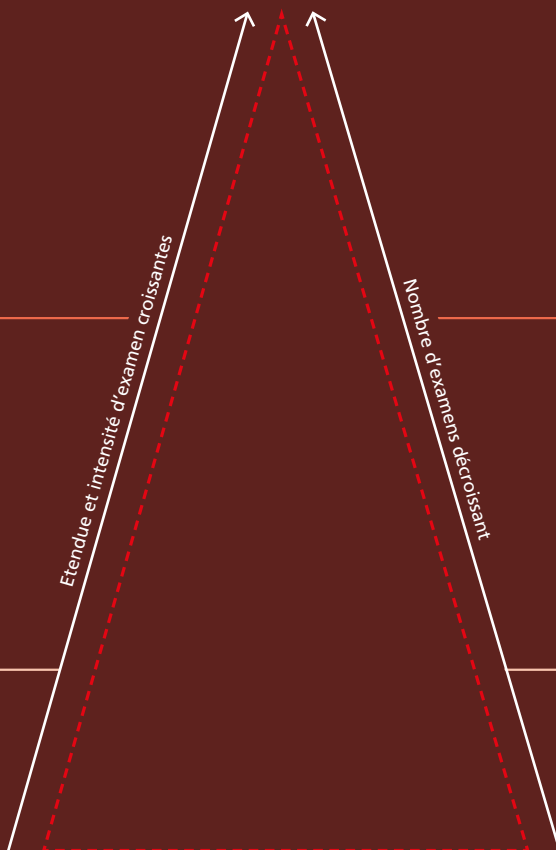
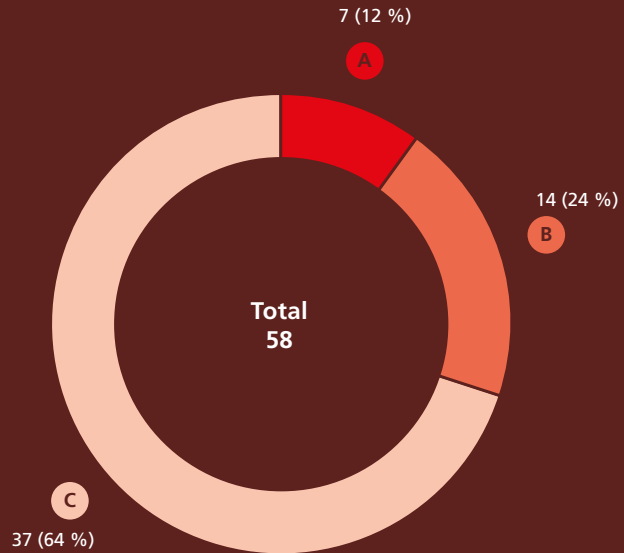
Examen ponctuel

- Effectué par des sociétés d'audit en collaboration avec des actuaires de la FINMA
- Evaluations indépendantes de portefeuilles complexes sélectionnés
- Clarification de questions spécifiques pour l'évaluation

Examen quantitatif de base

- Effectué par des sociétés d'audit
- Evaluations indépendantes de portefeuilles sélectionnés
- Lien avec d'autres thèmes liés à la surveillance (par ex. confirmation du débit de la fortune liée)

Examens des provisions en 2014



A Examen actuariel des provisions
L'examen actuariel des provisions a pour objectif de démontrer l'adéquation de méthodes, de modèles et de paramètres servant à la constitution des provisions, principalement sur une base proche du marché. La valeur estimative la meilleure possible des engagements d'assurance dans l'assurance-vie est ainsi influencée de manière déterminante par des modèles de taux d'intérêt. Il s'agit de modèles qui prévoient les évolutions futures des intérêts. La FINMA s'assure que les entreprises d'assurance utilisent uniquement des modèles de taux en phase avec l'évolution constatée des taux, ceci dans le but d'éviter que la valeur estimative la meilleure possible des obligations d'assurance soit sous-estimée.

B Examen ponctuel
Dans le cadre de son activité de surveillance, la FINMA organise, pour certains portefeuilles, un examen approfondi des provisions. Celui-ci peut être motivé par des irrégularités constatées durant l'examen quantitatif de base. La FINMA définit alors, pour de tels examens ponctuels, un mandat d'audit et indique à l'entreprise d'assurance qu'un contrôle approfondi sera effectué par l'un de ses mandataires. Enfin, la FINMA informe l'entreprise d'assurance des résultats et, le cas échéant, propose des mesures pouvant renforcer les provisions techniques.

C Examen quantitatif de base
Dans le domaine des provisions techniques, l'examen quantitatif de base est effectué par la société d'audit de l'entreprise d'assurance. La société d'audit s'appuie pour cela sur le programme d'audit standard pour les provisions développé par la FINMA.

En 2014, la FINMA a étendu la surveillance axée sur les risques du secteur parabancaire et des infrastructures des marchés financiers et a intensifié les contacts avec les sociétés d'audit. Par son expertise, elle apporte son concours à d'importants projets de réglementation, notamment la révision de la réglementation sur le blanchiment d'argent en vue d'appliquer les recommandations du GAFI révisées en 2012 ainsi que le projet en vue d'une loi sur l'infrastructure des marchés financiers.

La division Marchés telle qu'elle existait auparavant a été scindée en deux au printemps 2014 : la nouvelle division Asset Management est en charge des activités centrées sur l'autorisation, l'approbation et la surveillance des établissements assujettis à la loi sur les placements collectifs ainsi que des placements collectifs de capitaux. La nouvelle division Marchés, quant à elle, englobe la surveillance applicable aux structures des marchés financiers et à la lutte contre le blanchiment d'argent ainsi que la coordination des activités d'audit prudentiel. Avec la concentration des compétences de surveillance des entreprises de révision et des sociétés d'audit, la surveillance de ces dernières qui, jusqu'alors, était exercée par la FINMA a été transférée au 1^{er} janvier 2015 à l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR).⁵³

Extension de la surveillance axée sur les risques dans le secteur parabancaire

En 2014, la FINMA a étendu sa surveillance axée sur les risques des intermédiaires financiers directement soumis (IFDS). A cette fin, la division Marchés a élaboré un nouveau concept de surveillance qui a pour objectif de garantir que les IFDS remplissent en permanence les conditions d'autorisation, tout en respectant et en assumant les obligations que leur impose la réglementation relative au blanchiment d'argent.

Lors des contrôles effectués sur place, auprès des organismes d'autorégulation (OAR), la FINMA a évalué dans quelle mesure la surveillance qu'ils exerçaient sur les intermédiaires financiers qui leur étaient affiliés était axée sur les risques. Elle a constaté que la plupart des OAR suivait les principes d'une approche de la surveillance axée sur les risques. L'autorité de surveillance n'en a pas moins conclu qu'il existait, chez tous les OAR, un potentiel d'amélioration de la surveillance axée sur les risques. Elle a donc édité des recommandations et des prescriptions en ce sens.⁵⁴

Loi sur l'infrastructure des marchés financiers

Ce projet qui a vu le jour en 2012 sous l'égide du Département fédéral des finances afin d'élaborer une loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF) et qui, outre les infrastructures des marchés financiers, doit également régir le négoce hors bourse de produits dérivés (négoce OTC), a franchi une étape importante en septembre 2014 avec la transmission au Parlement du message concernant le projet de loi. La FINMA a contribué activement à l'élaboration de ce projet de loi en lui apportant son expertise mais aussi le point de vue de la surveillance.⁵⁵

Projet GAFI

Entre 2009 et 2012, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) a soumis ses normes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme à une révision partielle. Bien que la réglementation suisse en matière de blanchiment d'argent intègre d'ores et déjà une grande partie des nouvelles normes du GAFI, certaines adaptations s'avèrent nécessaires du fait de la révision des recommandations. Les consultations du Parlement sont bien avancées. Les travaux pour adapter les points de réglementation obsolètes ont débuté, notamment pour ce qui est de la révision de l'ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent et la « Convention relative à l'obligation de diligence des banques » (CDB).

⁵³ Cf. chapitre « Modification des activités d'audit mises en œuvre », p. 63.

⁵⁴ Cf. chapitre « Surveillance axée sur les risques dans le secteur parabancaire », p. 61.

⁵⁵ Cf. chapitre « Surveillance des infrastructures des marchés financiers », p. 59.

Les infrastructures des marchés financiers ont continué en 2014 à faire l'objet de projets de réglementation et de demandes d'équivalence internationale. Le Conseil fédéral a ainsi approuvé le message relatif à la loi sur l'infrastructure des marchés financiers. Cela devrait permettre d'adapter la réglementation aux évolutions des marchés ainsi qu'aux directives internationales.

En 2014, la FINMA a initié des mesures de mise en œuvre dans le cadre de la surveillance courante des infrastructures des marchés financiers. Ces mesures visent à mettre les structures et l'organisation des contreparties centrales (CCP) ainsi que des dépositaires centraux (CSD) au niveau des nouveaux standards internationaux révisés du Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI) et de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV). Ces standards constituent une évolution essentielle des conditions cadres pour les infrastructures des marchés financiers par rapport aux dispositions réglementaires de la loi sur les banques et de la loi sur la Banque nationale applicables jusqu'alors. Ce nouveau développement prend notamment en compte les risques spécifiques aux infrastructures des marchés financiers.

Gestion des risques de crédit et de liquidité

La gestion des risques de crédit et de liquidité a constitué une autre composante de l'activité de surveillance en 2014, notamment dans la compensation des différentes plates-formes de négociation des contreparties centrales (interopérabilité CCP). L'objectif est de piloter et réduire efficacement ces risques dans la coopération entre les CCP suisses et les CCP étrangères dans le domaine de l'interopérabilité tant de la Suisse que de l'Union européenne.

Efficacité des structures d'autorégulation

La FINMA a mené des investigations au sujet des plates-formes de négociation portant sur l'efficacité de l'autorégulation mise en place par leurs exploitants, et tout particulièrement sur l'efficacité de la surveillance des marchés. La répartition des activités de négoce sur un grand nombre de plates-formes de négociation ainsi que sur des activités de négoce hors bourse (négoce OTC) complique la compilation de données concernant la surveillance des marchés. L'efficacité de la surveillance des marchés devra doréna-

vant être garantie et améliorée par un renforcement de la collaboration des établissements de surveillance, y compris de la collaboration transfrontières.

Loi sur l'infrastructure des marchés financiers

Lancé en 2012, le projet d'élaboration d'une loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF) vise non seulement à réglementer les infrastructures des marchés financiers, mais aussi le négoce hors bourse de produits dérivés (négoce OTC). La comparaison avec les efforts réglementaires menés au niveau international a constitué une composante essentielle de ce projet. Concrètement, l'analyse a porté sur les éléments que la nouvelle réglementation suisse devait intégrer pour que l'équivalence avec les réglementations internationales soit garantie, notamment celle avec les projets européens parallèles⁵⁶. Conçue comme cadre commun d'une réglementation homogène, la loi sur l'infrastructure des marchés financiers réglemente, outre le négoce hors bourse des produits dérivés (négoce OTC), les plates-formes de négociation, les contreparties centrales, la garde et le règlement des valeurs mobilières par les dépositaires centraux et les exploitants de systèmes de règlements des opérations sur titres ainsi que les référentiels centraux. La loi définit également les dispositions de reconnaissance pour les promoteurs étrangers d'infrastructures des marchés financiers et pour les participants étrangers à la négociation (*remote member*).

Représentée dans le groupe de travail « Infrastructures des marchés financiers » du Département fédéral des finances, la FINMA s'est investie activement dans l'élaboration du projet de loi. Le 3 septembre 2014, le Conseil fédéral a transmis le message relatif au projet de loi au Parlement. Une étape essentielle a donc été franchie. Les consultations parlementaires sont prévues pour 2015.

⁵⁶ European Market Infrastructure Regulation (EMIR ; règlement européen sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux), Central Securities Depositories Regulation (CSDR ; règlement européen concernant l'amélioration du règlement des opérations sur titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres), Markets in Financial Instruments Directive (MiFID II, directive sur les marchés d'instruments financiers) et Markets in Financial Instruments Regulation (MiFIR ; règlement sur les marchés d'instruments financiers), cf. également glossaire, p. 118 ss.

Procédure de reconnaissance de l'équivalence de la Commission européenne

Dans leurs activités transfrontières de services financiers, les infrastructures des marchés financiers sont confrontées aux exigences internationales d'équivalence. C'est la raison pour laquelle il y a un élargissement de la collaboration avec les autorités de surveillance étrangères dans le cadre des activités internationales de services financiers. Pour se conformer à la procédure de reconnaissance spécifique aux établissements établie par l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA) en vertu de l'European Market Infrastructure Regulation (EMIR), la Commission européenne doit reconnaître la réglementation suisse et la surveillance sur la contrepartie centrale ayant son siège en Suisse comme équivalentes. Les infrastructures des marchés financiers ne pourront continuer à fournir des services financiers dans l'Union européenne et aux participants de l'UE qu'en cas de reconnaissance effective de l'équivalence. L'ESMA a soumis à la Commission européenne dès le mois de septembre 2013 une évaluation favorable à l'équivalence de la réglementation suisse et de la surveillance exercée sur les contreparties centrales. La Commission européenne n'a toutefois pas encore rendu de décision formelle d'équivalence.

Les standards internationaux contraignent les autorités de surveillance et les organismes d'autorégulation à exercer une surveillance axée sur les risques.

Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) est une organisation internationale intergouvernementale. Sa mission principale consiste à définir des standards internationaux dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Les recommandations révisées du GAFI, adoptées en 2012, portent sur l'exercice, par les autorités de surveillance des Etats membres, d'une surveillance axée sur les risques. Les autorités de surveillance sont tenues de comprendre, d'identifier et d'évaluer les risques en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Sur cette base, elles doivent adopter une approche axée sur les risques garantissant que des mesures concrètes et ciblées soient prises contre les risques identifiés. En vertu de cette approche, les autorités de surveillance et les organismes de surveillance tels que les organismes d'autorégulation doivent soumettre les intermédiaires financiers qui leur sont affiliés à une analyse des risques dont les résultats permettent de les classer en catégories qui définissent ensuite les instruments de surveillance qu'il convient d'utiliser ainsi que l'intensité de cette surveillance. Une analyse des risques peut être réalisée en fonction de l'activité, de la taille et de la structure des clients de l'intermédiaire concerné ou en relation avec sa gamme de produits et de services.

Extension de la surveillance axée sur les risques pour les intermédiaires financiers directement soumis

La division Marchés a élaboré un nouveau concept de surveillance destiné à appliquer et à élargir la surveillance axée sur les risques pour les intermédiaires financiers directement soumis à la FINMA (IFDS). Ce concept vise à garantir que les IFDS remplissent en permanence les conditions d'autorisation, tout en respectant et en assumant les obligations que leur imposent la loi sur le blanchiment d'argent et l'ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent. Il repose sur une analyse des risques en deux étapes.

La première consiste à répartir les IFDS en fonction du risque inhérent à leur activité. Le secteur parabancaire comprend des activités qui ne présentent pas toutes les mêmes risques de blanchiment d'argent. Certaines activités comportent un risque accru, par exemple la transmission de fonds et de valeurs (*money transmitting*), l'exercice de fonctions pour des sociétés de domicile établies dans des juridictions *offshore* ou la gestion de fortune pour une clientèle domiciliée dans des pays à risque.

La seconde étape consiste à examiner les mesures mises en œuvre par les IFDS en application de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA). A cet égard, l'instrument de surveillance que constitue l'audit LBA annuel joue un rôle essentiel. L'audit LBA est réalisé sur place par des sociétés d'audit LBA externes autorisées qui agissent en tant que « bras armé » de la FINMA. Les résultats de l'analyse des risques sont pris en compte dans le cadre d'un classement de notation établi au moins une fois par an sous la forme de feux tricolores. L'analyse des risques permet de définir l'intensité de la réponse prudentielle qui doit être apportée, notamment la nécessité de recourir à d'autres instruments de surveillance comme les contrôles sur place.

Contrôles auprès des organismes d'autorégulation effectués sur place par la FINMA

Dans le cadre des contrôles qu'elle a effectués sur place en 2014, la FINMA a également cherché à savoir dans quelle mesure les organismes d'autorégulation selon la loi sur le blanchiment d'argent exerçaient déjà, sur les intermédiaires financiers qui leur sont affiliés, une surveillance orientée sur les risques conformément aux recommandations du GAFI. Elle a constaté que la plupart des organismes d'autorégulation observaient déjà les principes fondamentaux d'une surveillance axée sur les risques. Ainsi, certains organes de contrôle avaient procédé à des analyses des risques ou mis en place des cycles d'audit sur plusieurs années qui prévoyaient de ne contrôler que tous les deux à trois ans les intermédiaires financiers ayant un faible risque de blanchiment d'argent, ce qui permettait de libérer des ressources au sein des organismes d'autorégulation pour assurer une surveillance plus étroite des intermédiaires financiers qui présentent un risque de blanchiment d'argent plus élevé. La FINMA a cependant mis au jour un potentiel d'amélioration de la surveillance axée sur les risques chez tous les organismes d'autorégulation et initié les mesures correspondantes, par exemple sous la forme d'analyses des risques plus systématiques ou d'une plus grande différenciation au sein de la gamme des instruments de surveillance à utiliser selon le degré de risque et l'intensité de la surveillance à appliquer.

Les compétences de surveillance des sociétés d'audit, relevant jusqu'alors de la FINMA, ont été transférées à l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision au 1^{er} janvier 2015. Les nouveaux instruments intégrés aux activités d'audit en 2013 ont abouti à un recours plus efficace aux sociétés d'audit et à une plus-value qualitative dans la surveillance. En 2014, le dialogue avec les sociétés d'audit a encore été intensifié.

Lors de la session d'été 2014, le Parlement a adopté le projet de loi « Concentration des compétences en matière de surveillance des entreprises de révision et des sociétés d'audit »⁵⁷ nécessaire pour pouvoir transférer la surveillance des sociétés d'audit de la FINMA à l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR). La FINMA reste responsable de l'élaboration du contenu de l'audit selon les lois sur les marchés financiers (audit prudentiel), c'est-à-dire qu'elle définit les domaines d'audit ainsi que leur étendue et leur fréquence. La définition des principes d'audit et les dispositions d'application concernant les activités incompatibles avec un mandat d'audit demeurent également de la compétence de la FINMA. Le transfert des compétences d'audit est intervenu le 1^{er} janvier 2015. L'équipe jusqu'alors chargée de la surveillance auprès de la FINMA est entrée à l'ASR à cette même date. La FINMA poursuit avec l'ASR la collaboration étroite et fructueuse qu'elle a toujours entretenue jusqu'alors. L'échange d'informations entre les deux autorités continue également en vue de la coordination de l'activité de surveillance.

Modifications de la réglementation de la FINMA

En raison des modifications législatives, une révision totale de l'ordonnance sur les audits des marchés financiers (OA-FINMA) a été nécessaire. Jusqu'au 31 décembre 2014, cette ordonnance contenait des dispositions sur l'agrément des sociétés d'audit et des auditeurs responsables qui, depuis l'entrée en vigueur du projet de loi évoqué, sont désormais régies par l'ordonnance sur la surveillance de la révision (OSRev). Dans la mesure du possible et là où cela faisait sens, les dispositions ont été reprises de l'OA-FINMA dans l'OSRev. Depuis le 1^{er} janvier 2015, les principes essentiels des activités d'audit sont fixés au niveau de l'ordonnance.

La révision totale de l'OA-FINMA a nécessité que, à son tour, la circulaire FINMA 2013/3⁵⁸ soit légèrement adaptée au 1^{er} janvier 2015. La circulaire FINMA 2013/4⁵⁹ a été purement et simplement supprimée.

L'orientation prise en 2013 afin d'assurer une intervention uniforme et axée sur les risques des sociétés d'audit dans le cadre de la surveillance des marchés financiers est maintenue. Les sociétés d'audit opèrent en tant que « bras armé » de la FINMA et contribuent à la surveillance tant sur le plan technique que sur celui des ressources. L'intervention des sociétés d'audit répond à la même structure, quelle que soit la branche, en tenant cependant compte des concepts de surveillance spécifiques aux divisions.

Les instruments mis en œuvre en 2013 dans le cadre des activités d'audit (analyse des risques, stratégie d'audit standard, modèle de rapport) ont abouti dans tous les domaines de surveillance à une mobilisation plus efficace des sociétés d'audit et apporté une plus-value qualitative aux informations mises à disposition pour la surveillance. Si l'analyse des risques que les sociétés d'audit doivent réaliser pour chaque assujéti répond en particulier aux besoins d'une surveillance efficiente et effective, la forme structurée de l'établissement des rapports y contribue également.

Renforcement du pilotage par la FINMA

A l'avenir, la FINMA entend continuer à s'appuyer sur les sociétés d'audit dans le cadre de ses activités de surveillance, de manière ciblée et aussi efficiente et effective que possible, tout en tenant compte des coûts (115 millions de francs suisses pour l'année d'audit 2013). Début 2014, la FINMA a décidé de développer le contenu et la cohérence des instructions, des guides ainsi que des modèles de rapports destinés aux sociétés d'audit, d'intensifier le dialogue avec ces dernières et, notamment, de communiquer plus explicitement sur ce qu'attend la surveillance

⁵⁷ Modification de la loi sur la surveillance de la révision, de la loi sur la surveillance des marchés financiers ainsi que différentes lois sur les marchés financiers.

⁵⁸ Cf. circulaire FINMA 2013/3 « Activités d'audit » (<http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-13-03-f.pdf>).

⁵⁹ Cf. circulaire FINMA 2013/4 « Sociétés d'audit et auditeurs responsables » (supprimée).

des sociétés d'audit. Dans cette optique, elle formule précisément à leur attention ses attentes en matière d'audit prudentiel. L'audit prudentiel se compose de différents domaines d'audit. Chaque domaine d'audit peut englober plusieurs champs d'audit, qui peuvent eux-mêmes contenir un certain nombre de points d'audit. Dans le cadre de la surveillance de l'assurance, la FINMA a, depuis 2013, déjà détaillé précisément, dans certains domaines d'audit, une grande part de ces champs et points d'audit. Pour le domaine d'audit consacré à la loi sur le blanchiment d'argent, la FINMA a également procédé en 2014 à un affinement des points d'audit portant sur le respect des obligations de diligence et les devoirs d'organisation en vertu de la loi sur le blanchiment d'argent et de l'ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent. En tenant compte de l'expertise technique du secteur privé dans les différents domaines de surveillance, la FINMA va préciser ces attentes en matière d'audit pour d'autres domaines d'audit.

En 2014, le dialogue avec les sociétés d'audit a encore été intensifié. Aussi bien à l'échelon des différents assujettis qu'au niveau du domaine de surveillance, les échanges entre la FINMA et les sociétés d'audit, d'une part, et entre la FINMA et la Chambre fiduciaire⁶⁰, d'autre part, ont été denses. La FINMA a entre autres conduit avec les grandes sociétés d'audit des entretiens annuels durant lesquels ont été abordés les sujets d'actualité en matière d'audit prudentiel. Divers enjeux concernant les assujettis ont également été abordés. Lors des entretiens avec les commissions techniques de la Chambre fiduciaire (audit bancaire, assurances, loi sur les placements collectifs de capitaux), les questions centrales ont tourné autour de l'application uniforme des différents instruments d'audit, de la problématique de l'indépendance ainsi que de l'interface entre la révision externe et la révision interne.

⁶⁰ Cf. chapitre « La FINMA et ses interlocuteurs sur la scène nationale », section « Thèmes centraux des échanges avec les principaux groupes d'intérêt », p. 18.

Modifications dans la réglementation des marchés

L'ordonnance sur les audits des marchés financiers a été révisée dans le sillage des modifications législatives liées à la concentration des compétences en matière de surveillance des entreprises de révision et des sociétés d'audit.

Ordonnance FINMA / Circulaire FINMA	Projets de réglementation et décisions de déréglementation			Modifications	En vigueur depuis le
	Nature	Contenu / Objet	Objectifs / Motifs		
Ordonnance sur les audits des marchés financiers (OA-FINMA)	Révision totale	La version révisée de l'OA-FINMA définit à la fois l'objet, la structure et l'exécution de l'audit. Elle contient également les prescriptions en matière d'établissement du rapport, les obligations d'information des assujettis, une interdiction des indemnités forfaitaires ainsi que les règles applicables à l'audit des groupes et des conglomérats.	En raison de la concentration de la surveillance des entreprises de révision et des sociétés d'audit au sein de l'autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR), l'OA-FINMA donne les grandes lignes relatives au contenu et à l'exécution de l'audit prudentiel ainsi que de l'établissement du rapport qui en résulte. L'ordonnance sur la surveillance de la révision de l'ASR a elle aussi été soumise en parallèle à une révision totale.	L'OA-FINMA ne régit plus à l'avenir que l'audit prudentiel concernant les assujettis de la FINMA. Son champ d'application englobe désormais également les intermédiaires financiers directement soumis. Les principes de base des activités d'audit relevant du droit de la surveillance sont dorénavant ancrés dans l'OA-FINMA. Suite au transfert des compétences de surveillance des sociétés d'audit de la FINMA à l'ASR, les conditions d'agrément sont réglées dans l'ordonnance sur la surveillance de la révision de l'ASR.	1.1.2015
Circulaire FINMA « Activités d'audit » (2013/3)	Révision partielle	Le contenu de la circulaire a été adapté en se fondant sur les réglementations figurant dans l'OA-FINMA.	L'adaptation de la circulaire vise à éliminer les redondances et à apporter certaines précisions.	La circulaire précise entre autres les règles relatives à l'incompatibilité avec un mandat d'audit. Pour éviter toute redondance, certains chiffres marginaux ont été supprimés de la circulaire 2013/3.	1.1.2015
Circulaire FINMA « Sociétés d'audit et auditeurs responsables » (2013/4)	Suppression	–	–	La circulaire FINMA 2013/4 a été supprimée au 31 décembre 2014.	1.1.2015

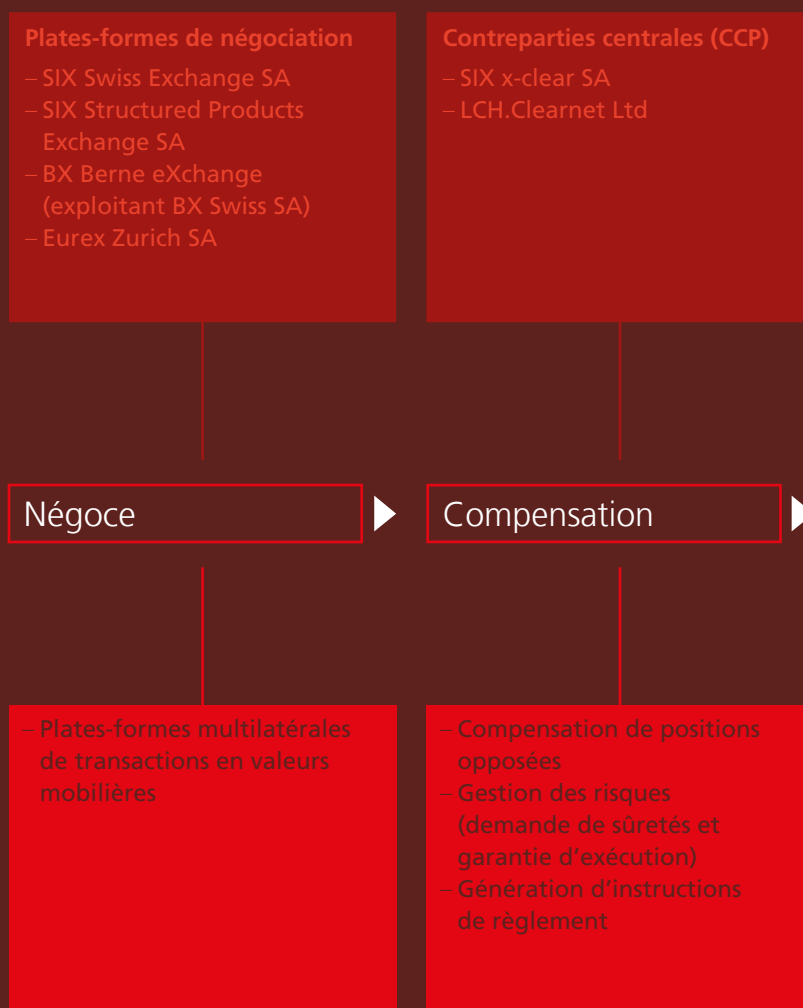
En bref

Infrastructures des marchés financiers en Suisse

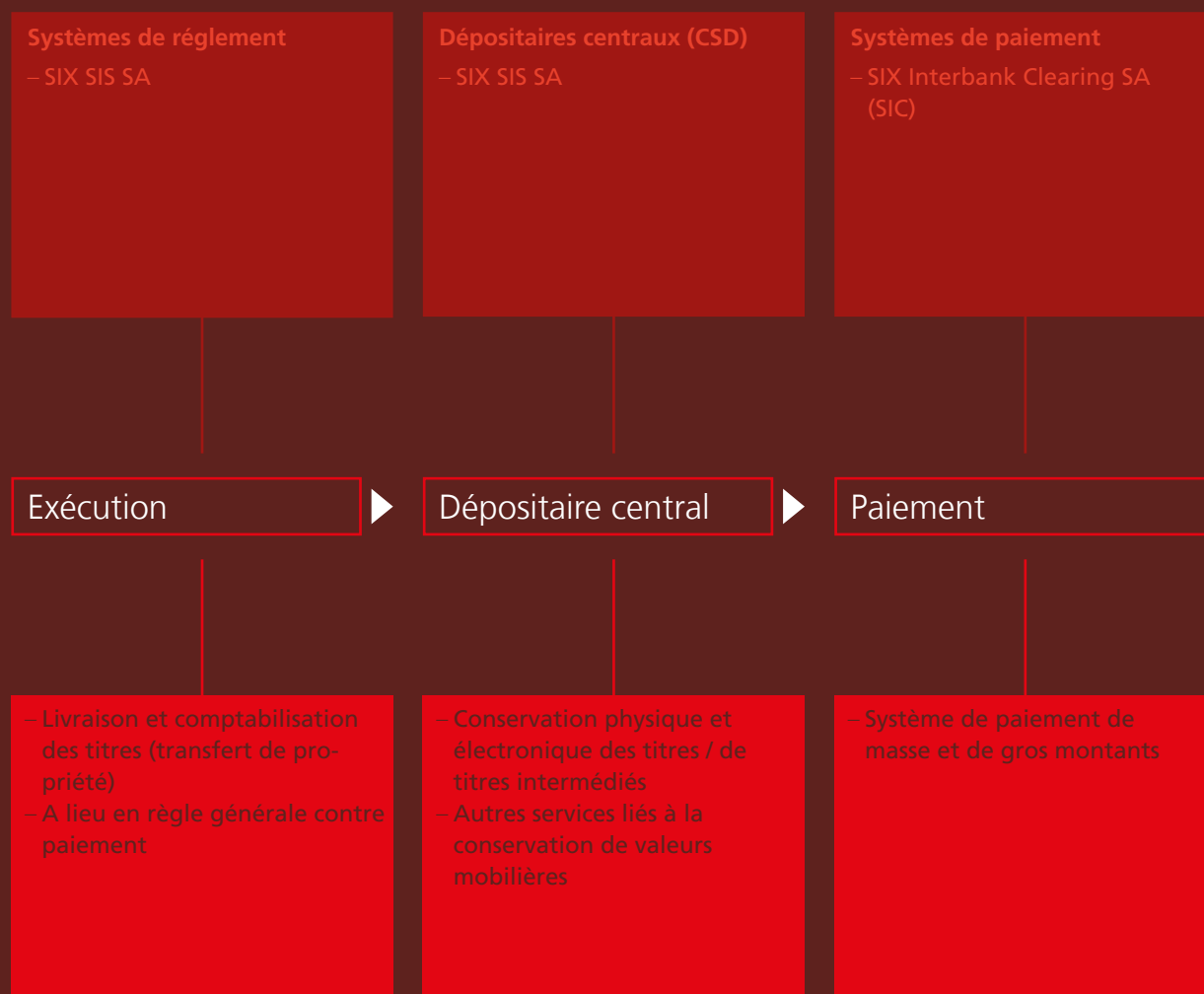
Dans son évaluation technique des infrastructures des marchés financiers en Suisse, menée en 2014, le Fonds monétaire international est parvenu à la conclusion que les infrastructures des marchés financiers faisaient l'objet d'une surveillance adéquate et efficace de la part de la FINMA et de la Banque nationale suisse.

Dans le cadre du « Programme d'évaluation du secteur financier » (PESF), le Fonds monétaire international a conclu dans sa « Technical Note – Oversight, Supervision, and Risk Management of Financial Market Infrastructures »⁶¹ publiée en septembre 2014 que les infrastructures des marchés financiers étaient bien développées et stables et que la surveillance exercée par la FINMA et par la Banque nationale suisse était adéquate et effective.

Traitement des transactions en valeurs mobilières (présentation économique)



⁶¹ Cf. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14270.pdf>.



Avec la nouvelle division Asset Management créée en 2014, la FINMA souligne le rôle central de la gestion de fortune sur le marché suisse.

Depuis l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur les placements collectifs au 1^{er} mars 2013, tous les gestionnaires de placements collectifs étrangers sont assujettis à la loi, au même titre que les gestionnaires de placements collectifs suisses. De ce fait, la gestion de placements collectifs de capitaux s'est vu conférer un poids supplémentaire dans la surveillance de la FINMA, ce qui a conduit à une progression considérable des gestionnaires de fortune autorisés par la FINMA. L'importance accrue de la gestion d'actifs dans la surveillance des marchés financiers a également été transposée dans l'organisation interne de la FINMA en 2014. En créant la nouvelle division Asset Management, la FINMA a en effet posé les premières bases d'une surveillance encore plus ciblée de la gestion de fortune dans le cadre des placements collectifs de capitaux.

Mise en œuvre du nouveau concept d'approbation pour les produits

Depuis la révision des loi et ordonnance sur les placements collectifs, la FINMA n'est plus tenue, pour les placements collectifs ouverts suisses, que de contrôler les points du contrat de fonds de placement relevant du droit de la surveillance. Un nouveau concept d'approbation a été introduit sur cette base fin 2013. Grâce à ce dernier, les requérants peuvent désormais remettre les informations concernant le produit sous une forme standardisée. Entre-temps, la FINMA a implémenté les bases correspondantes et mis en œuvre le concept d'approbation. Avec ce nouveau concept, la FINMA entend mettre en place un traitement efficace des requêtes.

Conventions de coopération avec les autorités de surveillance étrangères

En vertu des nouvelles dispositions qui résultent de la révision des loi et ordonnance sur les placements collectifs, la Suisse n'autorise plus depuis le 1^{er} mars 2014 la distribution de placements collectifs étrangers à des investisseurs non qualifiés que s'il existe une convention de coopération (*memorandum of understanding*) entre la FINMA et l'autorité de surveillance étrangère compétente. L'objectif est de garantir que les investisseurs suisses reçoivent toujours les informations nécessaires et que les placements collectifs étrangers bénéficient du même degré de transparence que celui qui prévaut chez les promoteurs suisses. Des conventions de cette nature ont pu être conclues avant le 1^{er} mars 2014 avec toutes les autorités de surveillance des juridictions à partir desquelles des placements collectifs de capitaux sont actuellement distribués en Suisse.⁶²

Développements dans l'autorégulation

Outre le législateur, les associations se sont également montrées productives dans le domaine des placements collectifs de capitaux en soumettant en 2014 trois normes d'autorégulation à la FINMA en vue de leur reconnaissance comme standards minimaux. En mai 2014, la FINMA a ainsi reconnu comme standards minimaux la directive pour la distribution de placements collectifs de capitaux (directive sur la distribution) et la directive sur les obligations relatives à la perception d'émoluments, à la charge de frais ainsi qu'à leur utilisation (directive sur la transparence) de la Swiss Funds & Asset Management Association (SFAMA). La directive sur la distribution concerne désormais l'ensemble des distributeurs qui distribuent des placements collectifs de capitaux à des investisseurs non qualifiés ou des placements collectifs de capitaux étrangers à des investisseurs

⁶² Cf. également chapitre « Conventions de la FINMA aux niveaux national et international », p. 114 s.

qualifiés. Par ailleurs, la société d'audit doit dorénavant vérifier que les devoirs d'annonce des distributeurs au sens de l'art. 16 LPCC sont respectés. Dans le cadre de la directive sur la transparence, la SFAMA a fixé les obligations d'information des promoteurs de fonds envers les investisseurs. Elle a en outre défini à quelles conditions des rétrocessions peuvent être accordées aux distributeurs ou des rabais octroyés aux investisseurs.

Au mois d'octobre 2014, la FINMA a ensuite reconnu comme standards minimaux les règles de conduite de la SFAMA qui réunissent les règles de conduite préexistantes pour l'industrie suisse des fonds et pour les gestionnaires de placements collectifs en un même code de conduite. La révision partielle de la législation sur les placements collectifs a notamment conduit à un élargissement conséquent des devoirs de diligence et d'information incombant aux titulaires d'autorisation et à leurs mandataires. Les règles de conduite SFAMA mettent désormais en œuvre l'essentiel des règles de conduite légales élargies. Par ailleurs, les établissements actifs dans le domaine des placements collectifs de capitaux sont tenus de suivre une politique de salaires et de rémunérations adaptée au principe de proportionnalité ainsi qu'à la taille et au profil de risque de l'établissement. Les nouvelles règles de conduite sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2015, un délai transitoire d'un an étant cependant prévu pour permettre de mener à bien les travaux de mise en œuvre nécessaires.

L'Association suisse des banquiers (ASB) et l'Association Suisse Produits Structurés (ASPS) ont de même soumis à la FINMA pour reconnaissance les directives concernant l'information des investisseurs sur les produits structurés. Les deux associations y définissent les exigences minimales

auxquelles doivent répondre les prospectus simplifiés des produits structurés. La répartition des informations en trois catégories principales à savoir « Descriptif du produit », « Perspectives de gains et de pertes » et « Risques significatifs pour les investisseurs » constitue notamment une nouveauté centrale dont l'objectif est de parvenir à une standardisation des prospectus simplifiés. Les directives ont été reconnues par la FINMA en août 2014 et entreront en vigueur au 1^{er} mars 2015. Par ailleurs, la FINMA a adapté sa FAQ⁶³ sur les produits structurés aux nouvelles dispositions d'autorégulation.

⁶³ Cf. FAQ « Produits structurés » (<http://www.finma.ch/fi/faq/beaufsichtigte/pages/faq-strukturierte-produkte.aspx>).

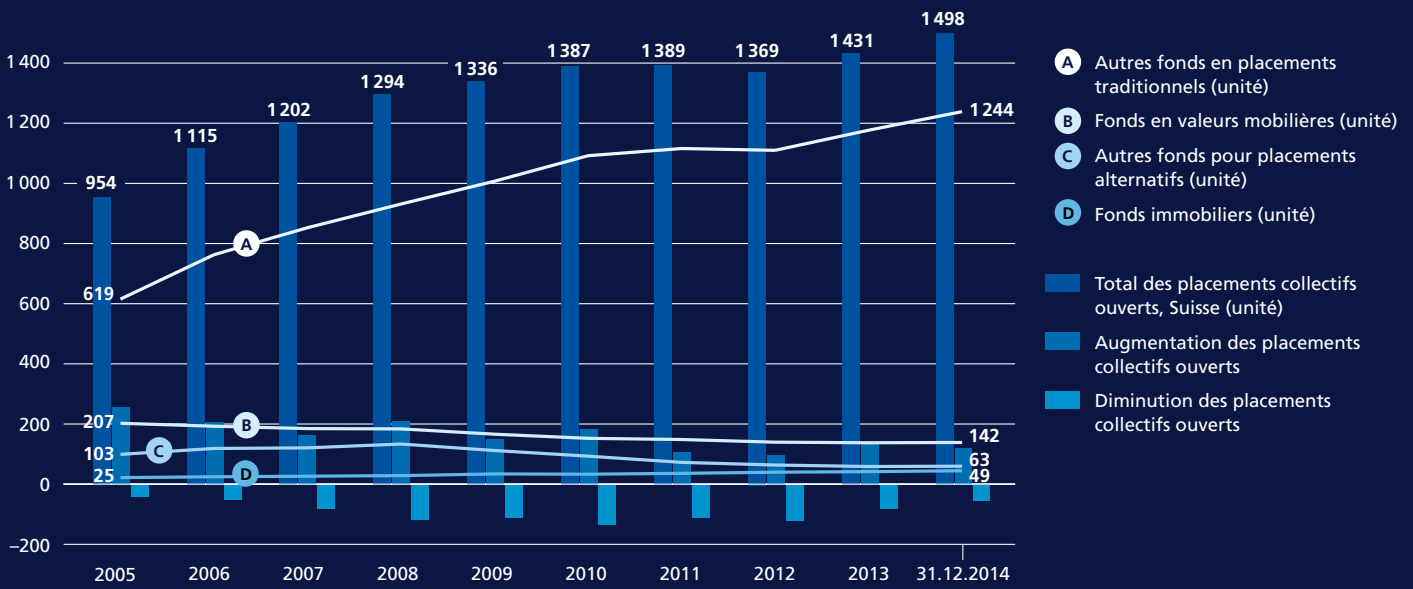
Développement des produits

Le nombre de placements collectifs ouverts autorisés en Suisse a encore progressé en 2014. Comme auparavant, les plus appréciés sont les autres fonds en placements traditionnels, mais les fonds en valeurs mobilières et les fonds immobiliers sont également en légère augmentation. Concernant les fonds étrangers autorisés pour la distribution à des investisseurs non qualifiés en Suisse ou depuis la Suisse, les OPCVM⁶⁴ ont eux aussi connu une hausse en 2014.

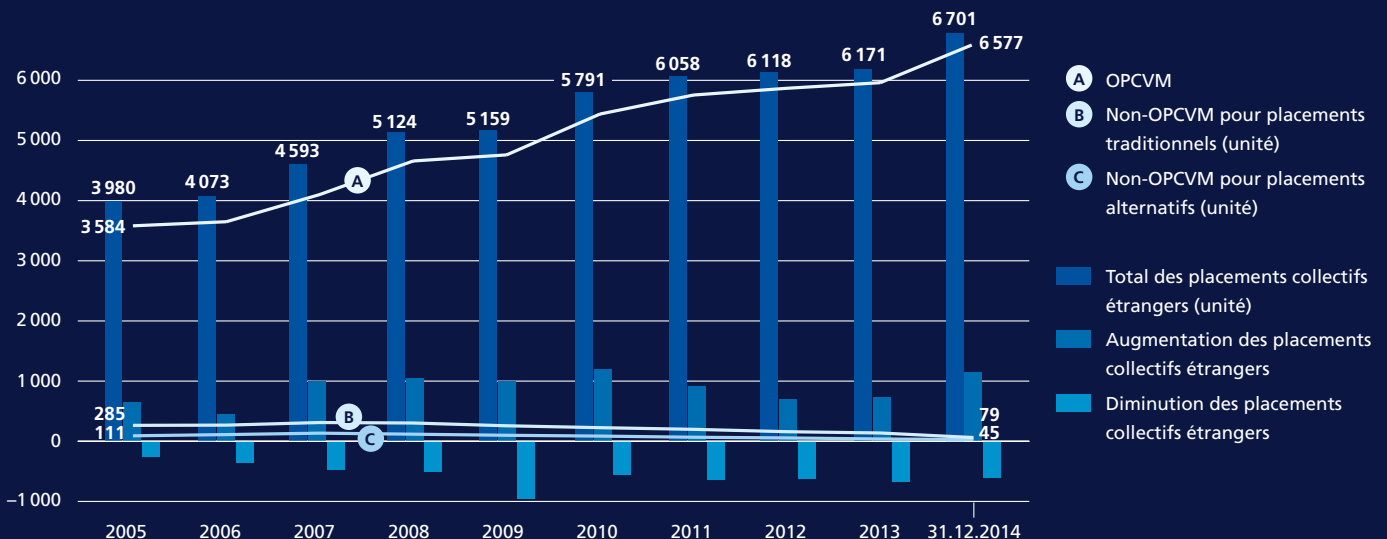
70

Surveillance, enforcement et réglementation
FINMA | Rapport annuel 2014

Evolution du nombre de placements collectifs de capitaux suisses entre 2005 et 2014, par type de fonds



Evolution du nombre de placements collectifs étrangers entre 2005 et 2014



⁶⁴ Cf. glossaire, p. 120.

Pratique en matière d'autorisation dans le domaine des placements collectifs de capitaux

Les ETF ne poursuivent plus exclusivement des stratégies de placement passives. La FINMA a donc adapté sa pratique en matière d'autorisation aux nouvelles structures du marché. Par conséquent, les ETF gérés activement peuvent désormais aussi obtenir une approbation. La FINMA a par ailleurs mis fin en 2014 à une incertitude juridique dans le domaine des structures d'investissement privées.

En 2014, la FINMA a adapté sa pratique en matière d'autorisation aux nouvelles structures du marché. Depuis l'an 2000, la FINMA autorise les *exchange traded funds* (ETF) en Suisse. Les ETF sont des fonds de placement qui sont cotés en bourse et pour lesquels un teneur de marché (*market maker*) assume la fixation quotidienne des prix au sein d'une fourchette définie entre les cours d'achat et de vente (*spread*). Ainsi la liquidité est garantie, et la valeur d'inventaire nette indicative des ETF est calculée en continu. Selon la conception traditionnelle, les ETF suivent une stratégie de placement passive puisqu'ils répliquent un indice. Les fonds de placement gérés activement, en revanche, essaient de battre un indice de référence (*outperformance*).

En 2014, la FINMA a été confrontée pour la première fois à une requête lui demandant d'approuver la distribution en Suisse ou depuis la Suisse d'un fonds de placement géré activement sous la forme d'un ETF. La gestion active d'un ETF implique entre autres que le portefeuille doit être adapté en permanence par le gestionnaire de fortune afin de pouvoir générer la surperformance recherchée par rapport à l'indice. Du point de vue du droit de la surveillance, ce sont surtout la transparence du portefeuille et la surveillance du respect du *spread* par SIX Swiss Exchange qui importent. En collaboration avec SIX Swiss Exchange, la FINMA a tenu compte des questions qui se posaient à ce sujet en prenant les mesures correspondantes dans le cadre de la cotation. Les conditions d'approbation du premier ETF géré activement en vue de sa distribution en Suisse ou depuis la Suisse étaient réunies.

Structures d'investissement privées en tant qu'investisseurs qualifiés

Depuis l'entrée en vigueur de la révision partielle de la loi sur les placements collectifs, les particuliers fortunés doivent confirmer par écrit à la banque dépositaire qu'ils veulent être considérés comme des investisseurs qualifiés. Les particuliers opèrent toutefois régulièrement leurs placements financiers, par exemple dans des placements collectifs de capitaux, par le biais de structures d'investissement privées qui sont en général structurées sous la forme de trusts ou de sociétés. Ces structures d'investissement, tout comme les particuliers fortunés derrière elles, peuvent être considérées, sur le plan patrimonial, comme une entité.

La révision partielle de la loi sur les placements collectifs de capitaux a donc engendré une incertitude juridique dans la mesure où il y avait un flou sur la question de savoir qui, de la structure d'investissement privée ou de la personne physique qui en est l'ayant droit économique, devait remettre la déclaration écrite de demande de reconnaissance comme investisseur qualifié. En concertation avec le Département fédéral des finances, la FINMA a donc pris l'initiative dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur les audits des marchés financiers et de l'ordonnance sur la surveillance de la révision d'adapter aussi celle sur les placements collectifs. Le texte de cette dernière a été précisé en conséquence conformément à la pratique en vigueur. Depuis le 1^{er} janvier 2015, le particulier fortuné n'est plus le seul à pouvoir remettre la déclaration écrite, elle peut également l'être par la structure d'investissement privée qu'il a constituée (avec, le cas échéant, d'autres particuliers fortunés). Les particuliers fortunés ayant constitué une structure d'investissement doivent toutefois remplir les conditions requises pour être considérés comme investisseurs qualifiés en vertu de l'art. 6 OPCC.

Dans le cadre de ses activités de surveillance des établissements selon la loi sur les placements collectifs, la FINMA a, en 2014, réalisé pour la première fois des contrôles sur place et a eu davantage recours à l'instrument qu'est l'audit ponctuel. La FINMA a ainsi renforcé son activité de surveillance dans le domaine de l'*asset management*.

Pour exercer sa surveillance des établissements et des produits selon la loi sur les placements collectifs, la FINMA dispose, d'une part, des instruments de la surveillance ordinaire, et d'autre part, de ceux de l'audit ponctuel. Entrent par exemple dans la première catégorie le rapport d'audit prudentiel annuel de la société d'audit, l'analyse des risques, la stratégie d'audit standard, la récolte de données ainsi que les contrôles sur place (*supervisory review*). Lors de l'audit ponctuel, les instruments utilisés sont ceux de la surveillance ordinaire, mais suivant la situation, ils le sont dans un autre but ou avec une intensité ou une étendue différente.

Surveillance ordinaire

En 2014, la FINMA a mené des contrôles sur place auprès d'un total de 13 assujettis selon la loi sur les placements collectifs, dont des directions de fonds, des gestionnaires de placements collectifs de capitaux, des banques dépositaires et des représentants de placements collectifs étrangers. Pour ce qui est de leur teneur, les contrôles ont principalement porté sur des thèmes comme la délégation des tâches, la garde de la fortune des placements collectifs de capitaux et la gestion du risque. En fonction de leur objet et de la taille de l'assujetti, les contrôles sur place ont duré d'un à cinq jours. Les expériences faites sont positives : la FINMA obtient une vue d'ensemble approfondie de l'organisation de l'assujetti ainsi que des processus et des contrôles qu'il a mis en place. Les contrôles sur place permettent en outre de mener un dialogue intensif avec les assujettis.

Audits ponctuels

En 2014, la FINMA a renforcé sa surveillance auprès des assujettis selon la loi sur les placements collectifs. Les audits ponctuels permettent d'évaluer des aspects importants d'un audit ; ils ont toutefois un autre objectif que les instruments de surveillance utilisés dans le cadre de la surveillance ordinaire et leur étendue va souvent plus loin que celle des contrôles sur place. Les audits ponctuels sont notamment réalisés :

- lorsqu'un assujetti est concerné par un événement exceptionnel ;
- lorsqu'une expertise technique et l'intervention ciblée en conséquence de spécialistes sont nécessaires ; ou
- lorsque la qualité de la société d'audit régulière est mise en cause.

Dans ce contexte, la FINMA peut demander, en complément de ses propres audits, un troisième avis indépendant auprès d'un chargé d'audit. En fonction du mandat, celui-ci sera soit une société d'audit, soit un expert du domaine concerné.

En 2014, un assujetti selon la loi sur les placements collectifs a fait l'objet d'un audit ponctuel dont les clarifications centrales portaient sur les devoirs de loyauté et de diligence, les obligations d'instruction, de surveillance et de contrôle dans le cadre d'activités déléguées ainsi que sur les conflits d'intérêts.

Révision totale de l'ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs

L'ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs a été soumise à une révision totale afin de l'adapter aux modifications intervenues dans les réglementations nationales et internationales. Par ailleurs, la réglementation a été simplifiée et présentée de manière plus synthétique. Elle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

La révision partielle de la loi sur les placements collectifs (LPCC) comme celle de l'ordonnance sur les placements collectifs (OPCC) sont entrées en vigueur au 1^{er} mars 2013. Ces bases juridiques révisées posent de nouvelles exigences en matière de gestion, de garde et de distribution des placements collectifs de capitaux. Par ailleurs, la réglementation ayant trait aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs a été harmonisée par la directive AIFM de l'Union européenne parue début juillet 2011. Les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs sont depuis soumis à une surveillance prudentielle. Les évolutions réglementaires tant au niveau national qu'au niveau européen ont rendu nécessaire une adaptation de l'ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs (OPC-FINMA). Par ses dispositions techniques, cette ordonnance d'exécution précise les exigences posées tant par la loi que par l'ordonnance sur les placements collectifs.

Objectifs de la révision totale

La révision totale de l'ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs avait pour but, sur le plan national, de renforcer la protection des investisseurs au moyen de principes d'exécution développés à dessein et, sur le plan international, de préserver les conditions d'accès au marché de l'Union européenne pour les participants suisses. L'ordonnance d'exécution de la FINMA a ainsi été adaptée aux conditions du marché.

Adaptations concernant les instruments financiers dérivés

La FINMA a actualisé le texte de l'ordonnance, par exemple, en ce qui concerne les instruments financiers dérivés, en supprimant des notions et définitions d'usage courant. L'Autorité de surveillance a par ailleurs simplifié la réglementation en intégrant la circulaire FINMA 2008/37⁶⁵ dans l'ordonnance.

Outre ces modifications formelles, la FINMA a opéré, lors de l'adaptation de son ordonnance d'exécution, une harmonisation du processus de mesure des risques liés aux instruments financiers dérivés avec la réglementation européenne. Il devrait en résulter une application uniforme et une meilleure compréhension des approches Commitment I et II⁶⁶ ainsi que de l'approche par un modèle⁶⁷.

Lors du recours à certaines techniques de placements ou à des dérivés OTC, des sûretés sont régulièrement fournies en faveur des placements collectifs de capitaux pour réduire les risques liés à ces opérations. Ces sûretés n'offrent toutefois la protection souhaitée que si elles sont de qualité élevée, diversifiées et disponibles en quantité requise, et donc susceptibles d'être réalisées. Des principes en adéquation avec le droit européen ont été introduits en ce sens dans la version révisée de l'ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs⁶⁸.

Dispositions concernant les structures de fonds maîtres-nourriciers (*master-feeder*)

Les structures de fonds maîtres-nourriciers (*master-feeder*) ont été introduites le 1^{er} mars 2013 avec l'ordonnance révisée sur les placements collectifs. En dérogation aux prescriptions généralement applicables relatives à la répartition du risque, un placement collectif de capitaux (fonds nourricier ou *feeder*) peut, à certaines conditions, investir sa fortune à hauteur d'au moins 85 % dans un seul et même autre placement collectif de capitaux (fonds maître ou *master*). L'ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs contient désormais des dispositions d'exécution relatives à l'art. 73a OPCC, par exemple les devoirs d'information au sein des structures maîtres-nourriciers ou les exigences liées à la dissolution et à la liquidation de ces structures.

⁶⁵ Circulaire FINMA 2008/37 « Délégation par la direction et la SICAV » (supprimée).

⁶⁶ Cf. glossaire, p. 118.

⁶⁷ Cf. glossaire, p. 118.

⁶⁸ Cf. « Orientations sur les fonds cotés et autres questions liées aux OPCVM » de l'ESMA du 18 décembre 2012 (http://www.esma.europa.eu/system/files/esma_fr_0.pdf).

Adaptations dans le domaine des établissements

Dans le domaine des établissements, ce sont notamment les principes régissant la délégation des tâches qui ont été repris dans l'ordonnance. Plutôt que de dresser une liste détaillée des tâches susceptibles d'être déléguées, cette dernière définit les principes fondamentaux qu'il convient de respecter, afin, entre autres, de permettre une plus grande flexibilité dans l'aménagement des modèles commerciaux des différents établissements. Les principes concernant la gestion des risques pour les directions de fonds, les SICAV et les gestionnaires de placements collectifs sont précisés dans l'ordonnance, celle-ci fixant la répartition des tâches au sein du titulaire de l'autorisation et prescrivant des contenus minimaux pour les directives internes. Enfin, les banques dépositaires se voient elles aussi appliquer de nouvelles exigences concernant les directives internes encadrant l'organisation des tâches de contrôle vis-à-vis de la direction du fonds.

Modifications dans la réglementation de l'asset management

Suite à la révision partielle des loi et ordonnance sur les placements collectifs, il a fallu adapter la réglementation qui en découle. L'ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs a ainsi été adaptée aux modifications apportées aux réglementations nationales et internationales. Parallèlement, la circulaire FINMA 2008/37 « Délégation par la direction et la SICAV » a été abrogée au 31 décembre 2014.

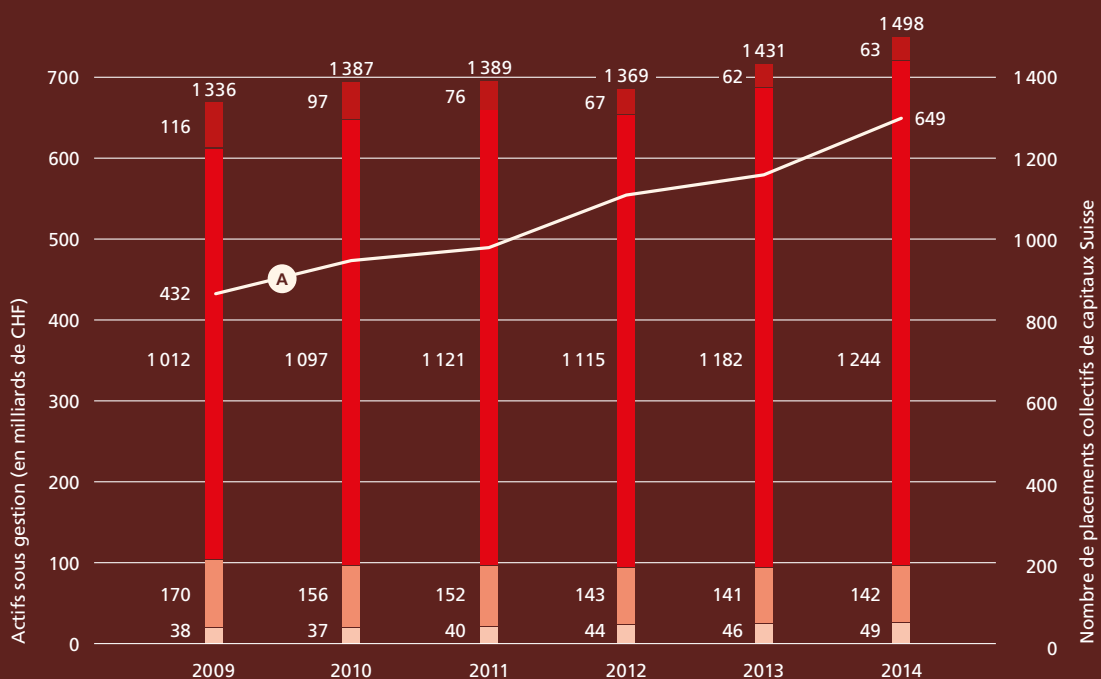
Ordonnance FINMA / Circulaire FINMA	Projets de réglementation ; déréglementation décidée			Modifications	En vigueur depuis le
	Nature	Contenu / Objet	Objectifs / Motifs		
Ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs (OPC-FINMA)	Révision totale	L'OPC-FINMA concrétise les dispositions de la loi sur les placements collectifs (LPCC) et de l'ordonnance sur les placements collectifs (OPCC) et contient des dispositions techniques d'exécution. Y sont notamment définies des exigences posées en termes d'utilisation de dérivés, de gestion des sûretés, de structures maîtres-nourriciers, de délégation de tâches, de gestion des risques, de présentation des comptes et d'audit.	Les versions partiellement révisées de la LPCC et de l'OPCC sont entrées en vigueur le 1 ^{er} mars 2013 posant de nouvelles exigences en matière de gestion, de garde et de distribution des placements collectifs de capitaux. Suite à ces révisions et à des modifications des standards internationaux, l'OPC-FINMA a été révisée à son tour. Elle doit permettre de renforcer la protection des investisseurs et de préserver l'accès au marché de l'Union européenne.	–	1.1.2015
Circulaire FINMA « Délégation par la direction et la SICAV » (2008/37)	Abrogation	La circulaire « Délégation par la direction et la SICAV » régit les principes de transfert des tâches par la direction du fonds et la SICAV.	Avec la révision totale de l'OPC-FINMA, les exigences en matière de délégation des tâches ont été reprises dans leurs principes dans l'OPC-FINMA. La circulaire 2008/37 est par conséquent supprimée à l'entrée en vigueur de l'OPC-FINMA.	Abrogée	31.12.2014

En bref

Le marché des fonds en Suisse

Le marché suisse des fonds a poursuivi sa progression en 2014, voyant de nouveau croître aussi bien les actifs sous gestion que le nombre de gestionnaires de placements collectifs autorisés.

Nombre de placements collectifs de capitaux ouverts de droit suisse et actifs sous gestion

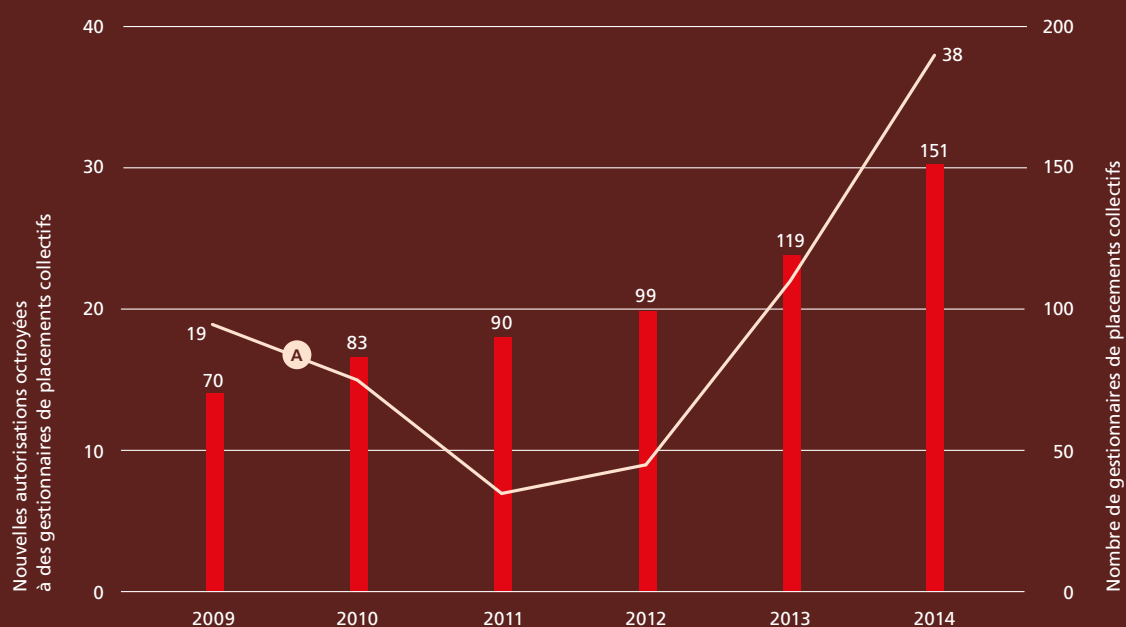


Source actifs sous gestion : « Bulletin mensuel de statistiques économiques » de la BNS, décembre 2014, D61, Placements collectifs suisses, Distributeurs en Suisse, Position nette à la fin du trimestre.

- Autres fonds en placements alternatifs
- Autres fonds en placements traditionnels
- Fonds en valeurs mobilières
- Fonds immobiliers
- A** Actifs sous gestion (en milliards de CHF)

La tendance constatée au cours des dernières années s'est maintenue en 2014. Les actifs sous gestion dans le cadre de placements collectifs de capitaux ont encore progressé et le nombre de placements collectifs ouverts autorisés est lui aussi en hausse. Comme auparavant, ce sont les autres fonds en placements traditionnels qui enregistrent la croissance la plus forte.

Nombre et évolution des gestionnaires de placements collectifs domiciliés en Suisse



- Nombre de gestionnaires de placements collectifs
- A Nouvelles autorisations octroyées à des gestionnaires de placements collectifs

En ce qui concerne les gestionnaires de fortune de placements collectifs de capitaux, l'on constate une nouvelle augmentation des autorisations qui n'est pas sans lien avec les modifications des bases légales. La révision de la loi sur les placements collectifs au 1^{er} mars 2013 a en effet introduit un assujettissement général des gestionnaires de placements collectifs de capitaux à l'obligation d'obtenir une autorisation. Un délai s'étendant jusqu'à fin février 2015 a été donné aux gestionnaires de fortune de placements collectifs de capitaux existants pour soumettre leur requête d'autorisation à la FINMA.

En 2014, la division Enforcement a traité parallèlement toute une série de dossiers complexes de dimension internationale et mené un nombre accru de procédures à l'encontre d'organes et de collaborateurs de titulaires d'autorisation, procédures notamment ciblées sur les comportements commerciaux de ces derniers.

L'enforcement désigne les activités de la FINMA formalisées par le droit procédural qui consistent à diligenter des poursuites en cas de violation du droit de la surveillance et à rétablir l'ordre légal.⁶⁹ D'une part, ces activités visent les titulaires d'autorisation et leurs collaborateurs lorsque le processus de surveillance ordinaire ne suffit plus à traiter les irrégularités avérées ou supposées. D'autre part, la FINMA engage également des actions contre les acteurs du marché financier suisse qui exercent une activité sans droit, et ce, afin d'assurer la protection des investisseurs.

Aspects organisationnels

L'activité de la FINMA qui consiste à faire respecter le droit est pilotée par le comité d'enforcement (ENA)⁷⁰, composé de membres de la direction. Jusqu'ici, l'ENA avait déjà délégué à la division Enforcement l'ouverture de procédures pour soupçon d'exercice sans droit d'une activité ainsi que le prononcé de mesures provisionnelles et la prise de certaines décisions en matière d'insolvabilité et d'assistance administrative internationale. Depuis peu, la division Enforcement est également compétente pour rendre des décisions finales en cas d'activité exercée sans droit.

Le comportement commercial des acteurs du marché en point de mire

Le comportement commercial des titulaires d'autorisation fut un axe prioritaire en 2014, notamment au regard des règles de conduite sur le marché, de la lutte contre le blanchiment d'argent et des obligations de diligence dans les prestations de services transfrontières. La FINMA a ainsi constaté diverses violations du droit de la surveillance, ordonné des mesures correctives et des restrictions du champ d'activité et prononcé d'autres mesures telles que la confiscation du gain acquis, l'interdiction d'exercer et de pratiquer ainsi que la publication de décisions. En ce qui concerne les activités exercées sans droit,

la division Enforcement s'est surtout concentrée sur l'acceptation de dépôts du public sans licence bancaire ainsi que sur la pratique illégale du commerce des valeurs mobilières et de l'activité d'intermédiaire financier. A cet égard, la FINMA a ordonné la liquidation ou la mise en faillite des sociétés concernées et publié à titre préventif les mesures prononcées (concernant par exemple des actions en cessation). Dans le cas de l'insolvabilité de Banque Privée Espirito Santo SA sise à Pully, la FINMA a été confrontée à un dossier particulièrement épineux.⁷¹

Des cas particulièrement complexes

Dans le cadre de la surveillance des établissements, la division Enforcement a mené en 2014 une série de procédures d'enforcement de grande envergure dont un nombre croissant présentaient une dimension internationale. Ce fut le cas des procédures ouvertes à l'encontre de BNP Paribas (Suisse)⁷², de Banque Coop pour manipulation du marché⁷³ et d'UBS dans le cadre de manipulations dans le négoce de devises⁷⁴. Ces décisions rendues en matière de comportement commercial présupposaient en partie des enquêtes approfondies de la FINMA portant sur des données relatives au négoce, lesquelles ont permis de qualifier d'abus de marché les comportements sous examen.

L'importance croissante de la composante internationale s'observe également dans les entreprises exerçant sans droit ; cette internationalisation prend souvent la forme de structures globales et de sociétés de *holding* à l'étranger. Les montages financiers, de plus en plus variés, sont fortement imbriqués et comportent parfois une activité légale exercée par certaines sociétés du groupe. Malgré le traitement parallèle de dossiers particulièrement importants et volumineux, les calendriers parfois très serrés ont pu être respectés tout en garantissant un haut niveau de qualité.

⁶⁹ Cf. chapitre « Lignes directrices applicables à l'enforcement », p. 32.

⁷⁰ Cf. chapitre « Conseil d'administration et direction », section « Comité d'enforcement », p. 96.

⁷¹ Cf. chapitre « Procédures d'assainissement des banques », section « Procédures d'insolvabilité », p. 89.

⁷² Cf. chapitre « Gestion des risques juridiques aux Etats-Unis », section « Enquêtes et procédures concernant les risques juridiques aux Etats-Unis », p. 85.

⁷³ Cf. chapitre « Manipulation du cours des devises », section « Pratique en matière d'enforcement », p. 87.

⁷⁴ Cf. chapitre « Manipulation du cours des devises », p. 86.

Augmentation du nombre de procédures ouvertes à l'encontre d'organes et de collaborateurs de titulaires d'autorisation

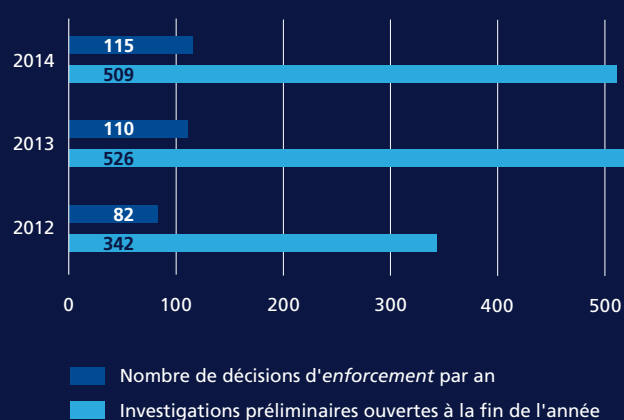
En 2014, la FINMA a mené plusieurs procédures distinctes à l'encontre d'organes et de collaborateurs de titulaires d'autorisation pour violation grave des dispositions prudentielles. Des comportements fautifs ont été imputés individuellement à des personnes qui se sont rendues coupables de manipulations ou qui ont manqué à leurs devoirs de diligence et à leurs obligations prudentielles. Lourdes par nature, de telles procédures peuvent par exemple se solder par une interdiction d'exercer susceptible de compromettre durablement l'avenir économique des intéressés, ce qui augmente la résistance des parties. Le renforcement de la pratique de la FINMA se reflète également dans les nouvelles lignes directrices applicables à l'enforcement, selon lesquelles la FINMA recourt à des mesures ciblées à l'encontre des personnes physiques responsables de violations graves des dispositions prudentielles.⁷⁵

Importance croissante de l'assistance administrative

La dimension internationale croissante des dossiers observée tant au niveau des titulaires d'autorisation que des entreprises exerçant sans droit implique un recours massif à l'assistance administrative et judiciaire. Inversement, la FINMA reçoit de plus en plus de demandes d'assistance administrative de la part d'autorités étrangères de surveillance des marchés financiers et d'autorités pénales suisses. Comme l'année précédente, la plupart de ces requêtes concernaient la surveillance du marché (notamment les délits d'initié, la manipulation du marché, le non-respect des obligations de déclarer) ou ont consisté en des demandes de renseignements relatifs à la garantie d'une activité irréprochable de personnes censées présenter cette garantie. La complexité croissante des cas, notamment dans le domaine de la surveillance du marché, s'est également reflétée dans les demandes d'assistance administrative reçues par la FINMA.

Sélection de chiffres relatifs à l'enforcement

Investigations préliminaires et décisions d'enforcement⁷⁶



En 2014, bien que la division Enforcement ait dû gérer quelques procédures exceptionnellement lourdes et complexes, un nombre croissant de procédures individuelles contre certains collaborateurs de titulaires d'autorisation ainsi que de nombreux recours, le nombre de décisions d'enforcement est demeuré pratiquement identique à celui de l'année précédente.

⁷⁵ Cf. chapitre « Lignes directrices applicables à l'enforcement », p. 32.

⁷⁶ En raison d'un changement de système, les différences survenues ont été adaptées avec effet rétroactif.

Statistiques relatives à l'enforcement⁷⁷

	Pendantes au 1 ^{er} janvier 2014	Ouvertures	Cas réglés	Pendantes au 31 décembre 2014
Procédures d'enforcement menées	42	62	59	45
– dans le cadre de la surveillance des établissements	15	20	21	14
– séparément à l'encontre de collaborateurs de titulaires d'autorisation	12	26	16	22
– pour activité exercée sans droit	15	16	22	9
Investigations préliminaires	526	765	782	509
Liquidations	28	16	6	38
– de titulaires d'autorisation	3	3	1	5
– d'entreprises exerçant une activité sans droit	25	13	5	33
Faillites	110	30	29	111
– de titulaires d'autorisation	10	3	1	12
– d'entreprises exerçant une activité sans droit	100	27	28	99
Reconnaisances de mesures d'insolvabilité étrangères	12	7	1	18
– dans le secteur autorisé	12	7	1	18
– concernant les activités exercées sans droit	0	0	0	0
Reconnaisances de mesures d'assainissement étrangères	2	0	0	2
– dans le secteur autorisé	2	0	0	2
– concernant les activités exercées sans droit	0	0	0	0
Procédures de recours	41	40	46	35
– Tribunal administratif fédéral (TAF)	37	29	38	28
– Tribunal fédéral (TF)	4	11	8	7

⁷⁷ En raison d'un changement de système, les différences survenues ont été adaptées avec effet rétroactif.

Traitement réservé aux entreprises et aux personnes exerçant une activité sans droit

EXEMPLE

Les modèles de *crowdfunding* sont-ils soumis à autorisation ?

Le terme de *crowdfunding* (financement participatif) désigne le financement d'un projet par un très grand nombre de bailleurs de fonds. Par l'intermédiaire de plates-formes Internet, les personnes en quête de capitaux peuvent faire connaître leurs besoins de financement et rechercher des investisseurs pour financer leur projet. Lorsque l'exploitant de la plate-forme de *crowdfunding* dépose les fonds ainsi collectés sur ses propres comptes pour les transférer ultérieurement aux personnes intéressées (au cas où le projet de financement se concrétise), il se peut qu'il doive demander une autorisation en vertu de la loi sur les banques et de la loi sur le blanchiment d'argent. Les personnes qui souhaitent financer leur projet par le biais de capitaux de tiers (notamment de prêts) peuvent également être soumises à autorisation aux termes de la loi sur les banques. Afin de créer une plus grande sécurité juridique dans ce domaine, la FINMA a, fin 2014, publié des informations de base sur le thème du *crowdfunding* dans une fiche d'information⁷⁸.

EXEMPLE

Investissements dans l'arboriculture

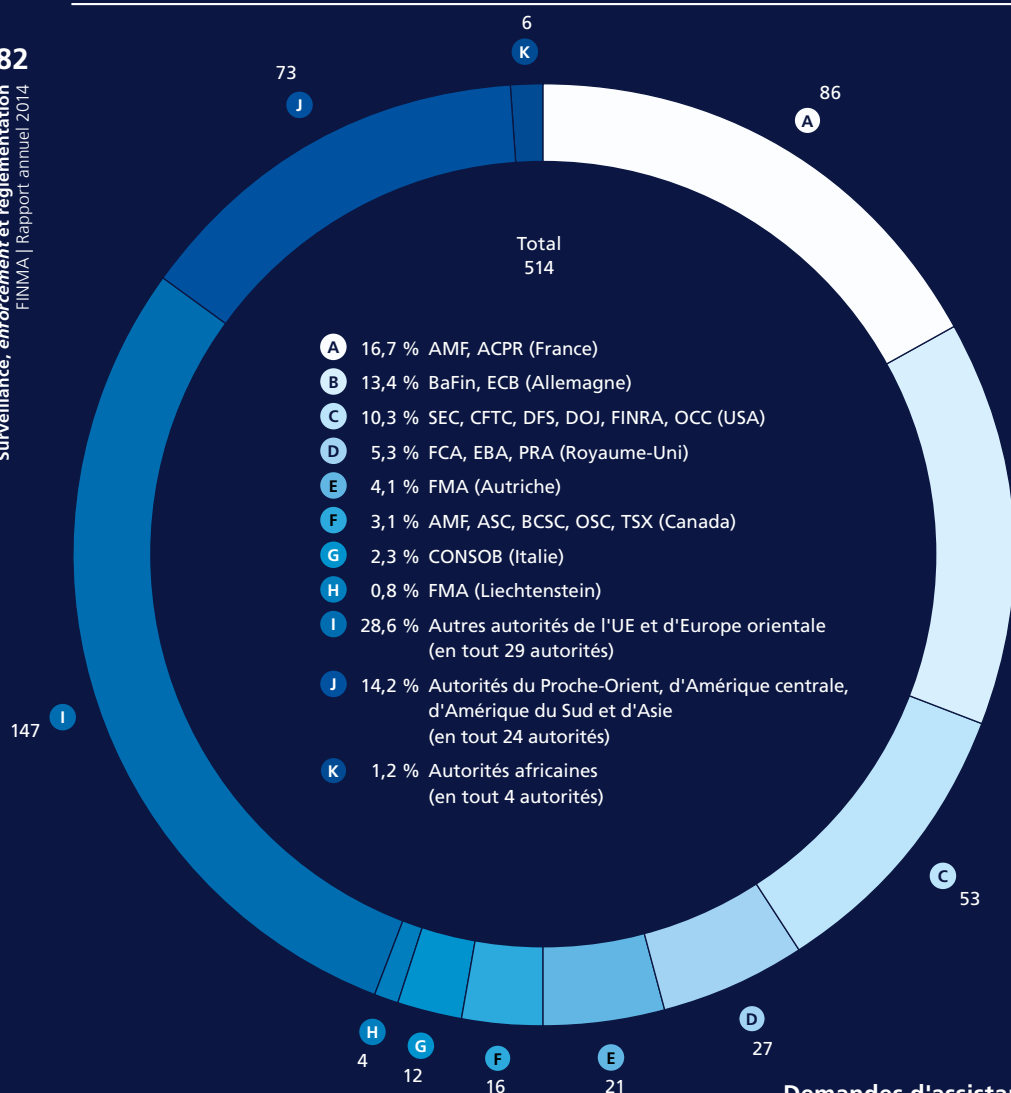
La FINMA a mené des investigations préliminaires auprès de différentes sociétés qui proposent d'investir dans des arbres (bois tropicaux, oliviers ou essences similaires) et offrent aux investisseurs la perspective de percevoir les revenus de la vente des arbres abattus ou de leur récolte. Selon leur nature, les modèles d'affaires correspondants sont susceptibles d'être soumis à autorisation au sens de la loi sur les banques. Dans deux cas, la FINMA a ouvert une procédure d'*enforcement* pour exercice illégal d'une activité bancaire et a nommé un chargé d'enquête auprès de l'une des sociétés concernées. Dans d'autres cas, le soupçon d'exercice d'une activité sans droit ne s'est en revanche pas confirmé et les investigations ont été clôturées.

⁷⁸ Cf. fiche d'information de la FINMA « *Crowdfunding* (financement participatif) » du 1^{er} décembre 2014 (<http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/faktenblaetter/Documents/fb-crowdfunding-f.pdf>).

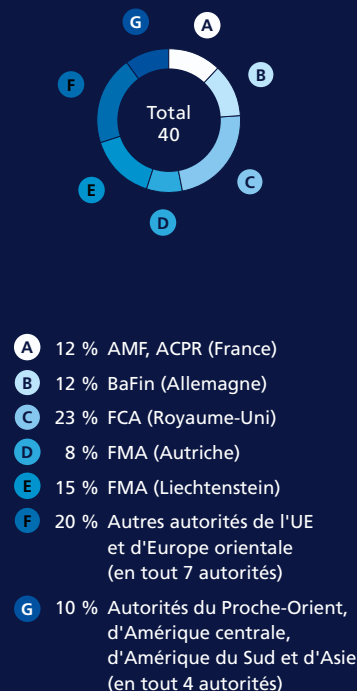
Statistiques relatives à l'assistance administrative internationale

La FINMA est la troisième autorité la plus sollicitée au monde en matière d'assistance administrative internationale. Elle peut y donner suite dans la majorité des cas ; toutefois, l'obligation qui lui incombe d'informer au préalable les personnes concernées par une demande d'assistance en vertu des procédures relatives aux clients ainsi que les retards qui en résultent sont une spécialité suisse critiquée.

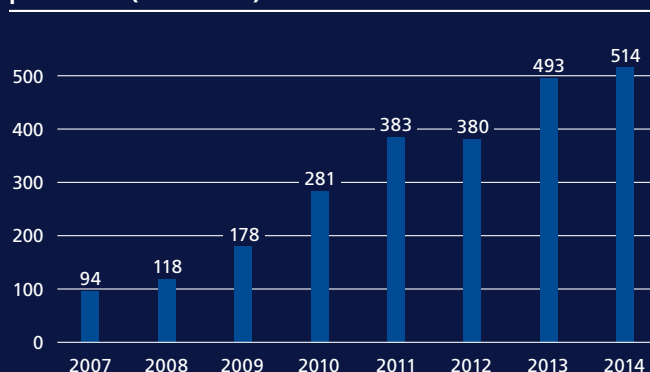
Demandes reçues, par pays et par autorité



Demandes déposées, par pays et par autorité



Demandes d'assistance administrative par année (2007-2014)⁷⁹



⁷⁹ Les chiffres des années 2009 et 2010 ont été rectifiés par rapport aux rapports annuels des années précédentes.

Statistiques relatives à l'assistance administrative internationale

Dans le cadre de la surveillance courante, la FINMA travaille en étroite collaboration avec les autorités de surveillance étrangères. La capacité à garantir l'assistance administrative internationale constitue un préalable essentiel au bon accomplissement du mandat légal de la FINMA et une condition de plus en plus importante pour (continuer à) permettre aux acteurs suisses du marché d'accéder aux marchés étrangers.

Demandes reçues

En 2014, la FINMA a reçu 514 demandes d'assistance administrative de 80 autorités de surveillance étrangères concernant 362 intermédiaires financiers et 2 240 clients. En relation avec ces 2 240 clients, 352 procédures relatives aux clients ont été ouvertes à ce jour et 25 décisions, rendues. Parmi ces décisions, onze ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral, lequel a tranché en faveur de la FINMA dans huit cas ; trois cas étaient encore pendants fin 2014. En comparaison mondiale, la FINMA occupe la troisième place parmi les pays destinataires de demandes d'assistance, position qui s'explique par l'importance du *private banking* en Suisse. Les statistiques annuelles de l'OICV démontrent que la FINMA traite en règle générale les demandes d'assistance administrative à la satisfaction des autorités de surveillance étrangères, bien que l'obligation d'informer au préalable les personnes concernées fasse l'objet de critiques.

Demandes déposées

Durant l'exercice 2014, la FINMA a adressé 40 demandes d'assistance administrative aux autorités de surveillance étrangères compétentes, dont neuf à la FCA (Royaume-Uni), six à la FMA (Liechtenstein), cinq à la BaFin (Allemagne), quatre à l'AMF et une à l'ACPR (France) ainsi que quinze autres demandes auprès de douze autorités de surveillance situées dans d'autres pays.

Ces dernières années, la FINMA a mené plusieurs procédures d'*enforcement* à l'encontre de titulaires d'autorisation ainsi que d'organes et de collaborateurs considérés individuellement afin de faire le jour sur la façon dont ceux-ci gèrent les risques juridiques auxquels ils sont exposés dans les affaires réalisées avec des clients américains. Lorsque cela s'est avéré nécessaire, elle a ordonné le rétablissement de l'ordre légal et prononcé des mesures.

Le différend fiscal avec les Etats-Unis né ces dernières années a révélé l'importance, pour les titulaires d'autorisation, d'une gestion appropriée des risques juridiques liés à leurs activités transfrontières aux Etats-Unis, qu'ils aient une vocation internationale et possèdent une succursale aux Etats-Unis ou qu'ils soient uniquement actifs et sis en Suisse. Les normes américaines en la matière sont complexes et s'appliquent parfois même lorsque les agissements en cause ont lieu en dehors du territoire américain. Les sanctions que les autorités américaines sont susceptibles d'infliger en cas de violation du droit américain peuvent mettre l'établissement ou le groupe financier concerné en grande difficulté.

Un thème important pour la FINMA

Ces dernières années, la FINMA a suivi avec attention la question des risques juridiques manifestement très élevés aux Etats-Unis. A cet égard, elle a intensifié les mesures d'accompagnement des titulaires d'autorisation dans le cadre de la surveillance courante et attiré leur attention sur les risques correspondants. En octobre 2010, la FINMA a formulé des attentes concrètes à l'égard des titulaires d'autorisation quant à leur façon de gérer les risques juridiques auxquels ils sont exposés aux Etats-Unis. Elle a en outre clairement indiqué que ses attentes se refléteraient également dans sa future pratique en matière d'*enforcement*.

Par ailleurs, la FINMA a invité une vingtaine d'établissements à mener une enquête interne indépendante sur leurs activités de gestion de fortune destinées à la clientèle U.S. Ces enquêtes ont notamment été ordonnées lorsque la FINMA avait constaté des signes d'une exposition grandissante aux risques aux Etats-Unis.

Procédures d'*enforcement* ouvertes à l'encontre de douze établissements

Les résultats des enquêtes ont livré un tableau contrasté : certaines banques se sont sciemment exposées à des risques élevés dans la gestion de fonds non fiscalisés de clients U.S. tandis que d'autres n'ont pas fait preuve de la prudence nécessaire. Dans douze cas présentant des indices manifestes d'une gestion insuffisante des risques juridiques existant aux Etats-Unis à l'aune du droit suisse de la surveillance, la FINMA a engagé des procédures d'*enforcement*, dont neuf ont été closes par voie de décision ordonnant des mesures correctives. Deux procédures ont été suspendues après que les établissements concernés ont remis leur licence bancaire ; une procédure était encore ouverte fin 2014.

Procédures et lettres concernant la garantie d'une activité irréprochable à l'encontre de personnes physiques

Conformément à la nature de la surveillance prudentielle, la FINMA concentre son action en premier lieu sur les irrégularités constatées auprès de titulaires d'autorisation. Des procédures d'*enforcement* à l'encontre de personnes physiques ne sont engagées qu'en présence d'indices évidents de violation d'obligations imputables personnellement. En outre, il faut tenir compte du fait que l'interdiction d'exercer n'est pas applicable aux faits antérieurs au 1^{er} janvier 2009. Dans le cadre des violations du droit de la surveillance liées aux affaires américaines, la FINMA a, dans certains cas, ouvert des procédures d'*enforcement* à l'encontre d'organes et de collaborateurs de titulaires d'autorisation et ordonné des mesures. Par ailleurs, la FINMA serait prête à ouvrir des procédures contre d'autres personnes physiques si celles-ci envisageaient d'assumer auprès d'un titulaire d'autorisation une fonction pour laquelle elles doivent présenter toute garantie d'une activité irréprochable.

Enquêtes et procédures concernant les risques juridiques aux Etats-Unis

EXEMPLE

Activités transfrontières avec la clientèle privée U.S.

Entre 2011 et 2012, la FINMA a mené une procédure d'enforcement à l'encontre de Credit Suisse. Elle a constaté que Credit Suisse avait manqué à ses obligations en matière de détermination, de limitation et de contrôle des risques juridiques et de réputation dans le cadre des affaires réalisées avec des clients U.S. La banque s'est ainsi exposée elle-même – mais a également exposé le groupe financier dans son entier et ses collaborateurs – à des risques excessivement élevés aux Etats-Unis. Ce faisant, Credit Suisse n'a pas satisfait à l'exigence de garantie d'une activité irréprochable telle qu'elle est imposée aux établissements financiers par le droit suisse de la surveillance. La FINMA a ordonné diverses mesures correctives que la banque a depuis lors mises en œuvre. Le 20 mai 2014, Credit Suisse a annoncé avoir conclu un accord avec différentes autorités américaines à ce sujet. L'accord passé avec les autorités judiciaires américaines prévoyant une reconnaissance de culpabilité, Credit Suisse a dû verser un montant total de 2,8 milliards de dollars américains aux autorités américaines.

EXEMPLE

Transactions réalisées avec des partenaires commerciaux concernés par les sanctions américaines

En 2014, la FINMA a mené une procédure d'enforcement à l'encontre de BNP Paribas (Suisse) SA. Elle a constaté que la banque avait gravement manqué à ses obligations de détermination, de limitation et de contrôle des risques dans le cadre de transactions réalisées avec des partenaires commerciaux situés dans des pays touchés par des sanctions américaines. La banque s'est exposée à des risques juridiques et de réputation excessivement élevés et a, de ce fait, selon le droit suisse de la surveillance, enfreint l'exigence de disposer d'une organisation adéquate. La FINMA a par conséquent ordonné plusieurs mesures correctives à l'intention de BNP Paribas (Suisse) SA. Le 1^{er} juillet 2014, la société mère française, le groupe BNP Paribas, a annoncé avoir conclu des accords avec différentes autorités américaines pour la même affaire. Ces accords prévoyaient une reconnaissance de culpabilité de la part du groupe et le paiement d'un montant total de 8,9 milliards de dollars américains à plusieurs autorités américaines.

Manipulation du cours des devises

Lors d'une procédure d'*enforcement*, la FINMA a constaté qu'UBS s'était livrée à des manipulations dans le négoce de devises. Elle a, entre autres mesures prises, procédé à une confiscation du gain acquis pour un montant total de 134 millions de francs suisses. La FINMA a mené des investigations auprès de trois autres banques suisses qu'elle soupçonnait de comportements fautifs dans le négoce de devises.

A partir de l'été 2013, diverses sources officielles se sont fait l'écho de supposées manipulations de marché et d'ententes secrètes entre certaines banques dans le négoce de devises. Fin septembre 2013, UBS a signalé à la FINMA qu'une enquête interne ciblée avait révélé des indices possibles de manipulations. Suite à cette information, la FINMA a initié une enquête auprès de plusieurs établissements financiers suisses en octobre 2013. Compte tenu de la complexité du dossier, de la quantité des informations à traiter et de l'étroite coordination indispensable entre les autorités suisses et étrangères, la FINMA a dû procéder à des investigations très étendues.

Procédure menée à l'encontre d'UBS

En octobre 2013, la FINMA a ouvert une procédure d'*enforcement* à l'encontre d'UBS en raison de soupçons d'abus de marché dans le négoce de devises. La FINMA a nommé un chargé d'enquête afin d'examiner les points suivants : la conduite adoptée sur les marchés par la section chargée du négoce de devises au sein de l'UBS Investment Bank à Zurich, les processus d'encadrement internes et l'organisation interne des contrôles. La FINMA a clos sa procédure par une décision datée du 11 novembre 2014.

La FINMA a ainsi constaté que des collaborateurs de la banque travaillant à Opfikon (Zurich) avaient, durant une longue période et de manière répétée, pour le moins tenté de manipuler des valeurs de référence sur le marché des devises. En outre, des collaborateurs avaient adopté un comportement allant à l'encontre des intérêts de leurs propres clients. La gestion des risques, les contrôles et la *compliance* dans le domaine du négoce de devises étaient insuffisants. La FINMA est arrivée à la conclusion qu'UBS avait gravement enfreint les exigences posées en matière de garantie d'une activité irréprochable. Ce constat se fondait sur les insuffisances de

l'organisation interne de la banque ainsi que sur le comportement de ses collaborateurs, à la fois inacceptable sur un plan prudentiel et favorisé par les lacunes organisationnelles.

Par voie de décision, la FINMA a ordonné la confiscation des gains indûment réalisés (couvrant aussi le montant correspondant aux coûts évités) pour un montant de 134 millions de francs suisses. En outre, elle a limité la rémunération variable au sein de la banque d'investissement et ordonné des mesures visant à améliorer l'organisation et la gestion des risques dans le négoce des devises. En complément des initiatives amorcées par UBS elle-même, la FINMA avait ordonné de premières mesures immédiates dès avril 2014. Enfin, la FINMA a nommé un chargé d'audit pour contrôler la mise en œuvre complète des mesures.

Afin d'établir la responsabilité individuelle des manipulations constatées, la FINMA a ouvert des procédures d'*enforcement* à l'encontre de onze collaborateurs et managers d'UBS.

Mesures de surveillance concernant d'autres banques

La FINMA a conduit des investigations à l'encontre de trois autres banques suisses pour comportement fautif dans le négoce de devises. Dans les établissements sous examen, elle a également découvert que certains traders communiquaient avec des collègues d'autres établissements. Les investigations n'ayant toutefois mis au jour aucun abus de marché, il n'a pas été nécessaire d'ouvrir une procédure d'*enforcement*. En outre, les banques concernées avaient déjà, de leur propre initiative, engagé des mesures correctives dont la mise en œuvre fait l'objet d'un accompagnement et d'un contrôle de la part de la FINMA dans le cadre de son activité de surveillance.

EXEMPLE

Poursuites prudentielles pour manipulations du marché

En 2014, les manipulations du marché étaient dans la ligne de mire de la FINMA dans le cadre de la surveillance du marché. La FINMA a mené plusieurs enquêtes concernant le négoce pratiqué par des émetteurs sur leurs propres titres. Ces investigations ont pour toile de fond la Communication FINMA 52 (2013)⁸⁰, qui précise les attentes de la FINMA eu égard à une pratique adéquate du négoce sur titres propres dans le but de mettre à disposition des liquidités en tenant compte des nouvelles réglementations sur la manipulation du marché. Dans le cas de Banque Coop, la FINMA a constaté par voie de décision que celle-ci avait pendant plusieurs années procédé à des achats ponctuels destinés à soutenir le cours de son action. La FINMA a donc imposé plusieurs mesures à la banque. D'autres investigations de grande envergure ont été menées dans des cas de manipulations des carnets d'ordres, qui consistaient à inscrire un très grand nombre d'ordres factices dans le carnet d'ordres de certaines actions afin d'envoyer des signaux trompeurs sur le marché, se traduisant ainsi par une manipulation du marché.

EXEMPLE

Interdictions d'exercer et de pratiquer prononcées à l'encontre d'organes et de collaborateurs de titulaires d'autorisation

La FINMA a prononcé une interdiction d'exercer d'une durée de trois ans à l'encontre de l'ancien CEO de Banque Coop, principal responsable de la manipulation du marché à laquelle s'est livré l'établissement. Des interdictions d'exercer et de pratiquer pour manipulations du marché ont en outre été ordonnées à l'encontre d'un cadre supérieur ainsi que de deux conseillers à la clientèle d'une autre banque. La FINMA est également intervenue dans d'autres domaines contre des organes et des collaborateurs de titulaires d'autorisation. Elle a ainsi prononcé des interdictions d'exercer contre deux collaborateurs occupant une fonction dirigeante dans une banque, lesquels avaient gravement contrevenu à leurs devoirs de diligence et à leurs obligations prudentielles dans le cadre d'une relation commerciale avec un gestionnaire de fortune externe. Enfin, la FINMA a également prononcé une interdiction d'exercer contre un ancien garant d'une banque qui était personnellement responsable du modèle d'affaires contraire au droit de la surveillance pour les activités transfrontières avec la clientèle.

⁸⁰ Cf. Communication FINMA 52 (2013) « Le négoce sur titres propres dans le but de mettre à disposition des liquidités à la lumière des nouvelles réglementations sur la manipulation du marché » (<http://www.finma.ch/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/65/finma-mitteilung-52-2013-f.pdf>).

Lorsqu'une banque est menacée d'insolvabilité, la FINMA intervient en prenant les mesures qui s'imposent. Si la perspective de l'assainissement d'une banque se justifie, la FINMA peut ordonner une procédure d'assainissement, laquelle nécessite dès lors l'établissement d'un plan d'assainissement.

La FINMA est compétente pour prendre des mesures ad hoc lorsque les banques sont menacées d'insolvabilité. Elle peut ordonner des mesures protectrices, ouvrir une procédure d'assainissement ou prononcer la faillite de l'établissement. La prescription de mesures en cas d'insolvabilité dépend de l'existence ou non d'un motif d'insolvabilité.

Mise en balance des avantages et des inconvénients des mesures d'assainissement

La FINMA n'est pas obligée d'attendre que l'insolvabilité soit formellement constatée pour ordonner des mesures : une menace d'insolvabilité suffit. Il n'existe pas de définition claire du moment objectif où une menace d'insolvabilité est avérée. La FINMA bénéficie donc d'un large pouvoir d'appréciation pour juger de l'existence et de la survenance d'une menace d'insolvabilité ainsi que d'une grande latitude pour décider des mesures à ordonner. Pour ce faire, elle examine notamment si la survenance d'un motif d'insolvabilité à brève échéance est plus probable que sa non-survenance, compte tenu des circonstances concrètes et vérifiables, sachant que ces circonstances doivent être de nature à causer de graves problèmes que la banque ne serait pas à même de surmonter elle-même. Au final, l'utilité d'une intervention de la FINMA en cas d'insolvabilité doit l'emporter sur l'impact éventuellement négatif des mesures sur la position de la banque.

L'ouverture d'une procédure d'assainissement pré-suppose en outre que l'assainissement soit réalisable tant sur le plan des délais que sur le plan technique et que, suite à celui-ci, la banque soit en mesure de remplir les conditions d'autorisation et de respecter les autres dispositions légales. Ensuite, il faut que la procédure d'assainissement soit plus favorable aux créanciers qu'une faillite. A cet égard, la FINMA peut également tenir compte du fait que les

procédures d'assainissement conduites selon la loi sur les banques sont généralement exécutées très rapidement.

Conséquences des mesures d'assainissement

La FINMA publie immédiatement l'ouverture d'une procédure d'assainissement. Parallèlement, elle nomme un délégué à l'assainissement, à moins qu'elle n'assume elle-même cette fonction. La tâche première de ce délégué consiste à élaborer un plan d'assainissement qui expose les principaux éléments de l'assainissement, de la future structure du capital et du modèle d'affaires de la banque après l'assainissement. Les exigences minimales concernant le contenu du plan d'assainissement sont stipulées en détail dans la loi et l'ordonnance applicables et sont élevées dans l'ensemble. S'il s'avère nécessaire de porter atteinte aux droits des parties intéressées, notamment par la conversion de fonds de tiers en fonds propres ou par la réduction de créances, ce sont les droits des bailleurs de fonds propres et des créanciers du capital convertible (« CoCos » ou emprunts à conversion obligatoire) qui doivent être réduits en premier. Il ne peut être porté atteinte aux droits des autres créanciers que si ces mesures s'avèrent insuffisantes.

Les mesures entrent en vigueur dès l'homologation du plan d'assainissement par la FINMA. Si les données nécessaires à l'élaboration du plan sont disponibles, son homologation peut avoir lieu dès l'ouverture de la procédure d'assainissement.

Procédures d'insolvabilité

EXEMPLE

Des progrès réalisés dans des procédures de faillite de grande envergure

Dans le cadre de la procédure de faillite de Lehman Brothers Finance SA, l'accord transactionnel le plus important pour la procédure est entré en vigueur le 21 mars 2014. La conclusion d'autres accords transactionnels a permis de réduire considérablement le nombre d'actions en contestation de l'état de collocation qui étaient encore pendantes. Le deuxième acompte pour les créances admises a pu être versé en juin 2014 et le troisième, en décembre 2014. En avril 2014, dans le cadre de la procédure de faillite concernant Aston Bank SA, le Ministère public tessinois a débloqué des fonds d'un montant considérable en faveur de la masse de faillite. Par décision du 30 avril 2014, la FINMA a donc de nouveau nommé un liquidateur de faillite externe. Le remboursement des dépôts garantis a eu lieu jusqu'en septembre 2014. Parallèlement, la finalisation de l'état de collocation a pu débuter.

EXEMPLE

Ouverture d'une procédure de faillite à l'encontre de Banque Privée Espírito Santo SA

En raison des problèmes financiers croissants rencontrés par le groupe portugais Espírito Santo, Banque Privée Espírito Santo SA, sise en Suisse, a décidé en juillet 2014 de transférer une partie importante de sa clientèle à la société CBH Compagnie Bancaire Helvétique SA. En outre, elle s'est mise en liquidation volontaire. Grâce à ces mesures, la banque a considérablement réduit le total de son bilan ainsi que le nombre de ses clients. Compte tenu du surendettement de Banque Privée Espírito Santo SA constaté ultérieurement par la FINMA, cette dernière a prononcé la mise en faillite de la banque le 19 septembre 2014. Le remboursement des dépôts privilégiés a été l'une des premières mesures prises par le liquidateur de la faillite nommé par la FINMA. Il n'a pas été nécessaire de recourir au système de garantie des dépôts. La procédure d'*enforcement* ouverte à l'encontre de la banque par la FINMA fin août 2014 au sujet de la distribution de produits financiers du groupe s'est poursuivie et était toujours pendante fin 2014.

En bref

Les mesures d'enforcement

La loi sur l'autorité de surveillance des marchés financiers a mis à la disposition de la FINMA des mesures d'enforcement plus étendues que celles des autorités qui l'ont précédée. Les graphiques ci-dessous montrent l'usage que la FINMA fait de ces compétences.

Secteur autorisé

Mesures prises à l'encontre de titulaires d'autorisation

- A** Recours à un chargé d'enquête (I)
- B** Décision en constatation / blâme
- C** Conditions et restrictions (II)
- D** Accompagnement par des tiers de la mise en œuvre des mesures (III)
- E** Suspension et mise à l'écart des personnes devant présenter toutes les garanties d'une activité irréprochable (IV)
- F** Confiscation du gain acquis
- G** Retrait de l'autorisation
- H** Liquidation / ouverture de faillite
- I** Publication

Mesures prises à l'encontre des organes, propriétaires et collaborateurs

- A** Décision en constatation / blâme
- B** Suspension et mise à l'écart (V)
- C** Interdiction d'exercer et interdiction de pratiquer (VI)
- D** Confiscation du gain acquis

Secteur non autorisé

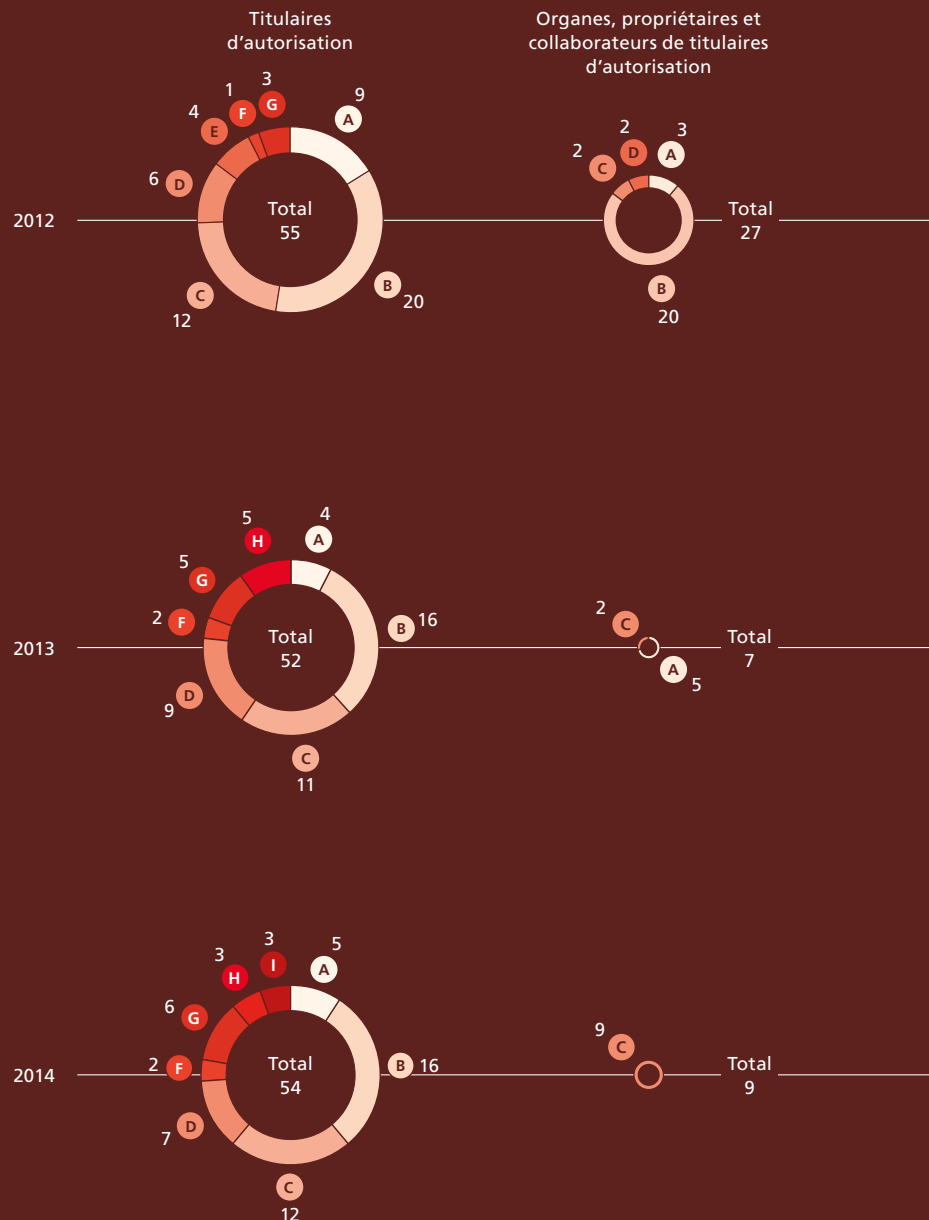
Mesures prises à l'encontre d'entreprises

- A** Recours à un chargé d'enquête (I)
- B** Constatation d'une activité exercée sans droit
- C** Liquidation
- D** Ouverture de faillite (VII)

Mesures prises à l'encontre de personnes physiques

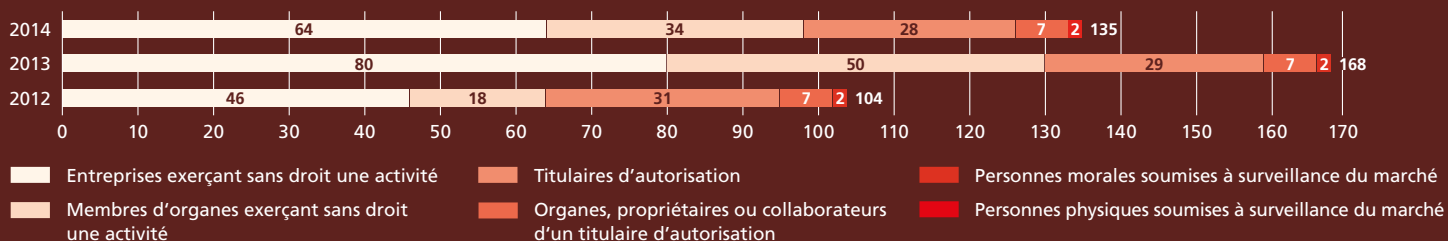
- A** Constatation de participation à une activité exercée sans droit
- B** Interdiction générale d'exercer, sans l'autorisation nécessaire, une activité soumise à autorisation et de faire de la publicité à cet effet
- C** Publication (VIII)

Nature et nombre des mesures dans le secteur autorisé



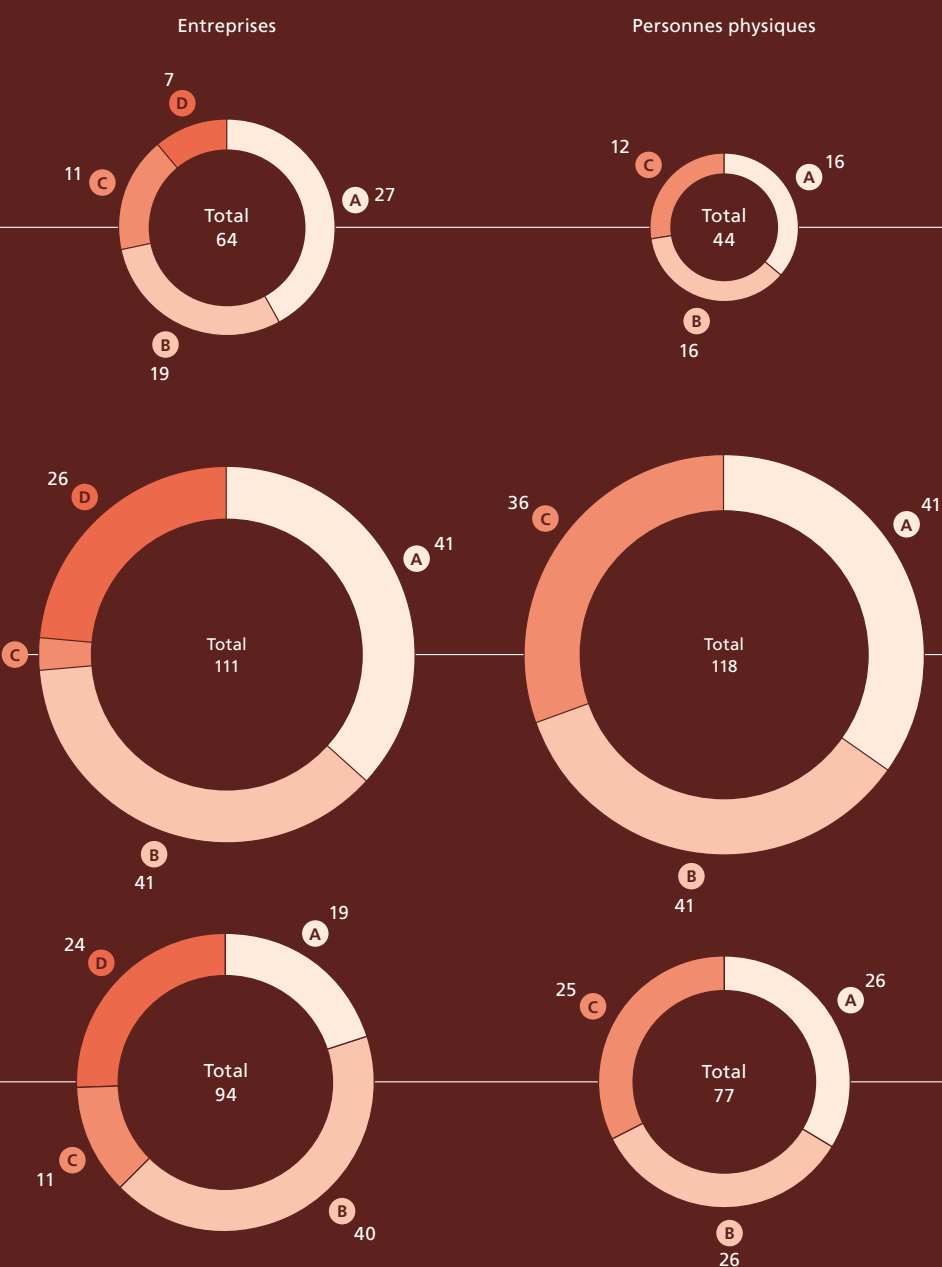
Nombre de destinataires des décisions de la FINMA en fonction du secteur et des personnes concernées

La FINMA rend des décisions d'*enforcement* dans les secteurs autorisé et non autorisé ainsi que dans le domaine de la surveillance des marchés, et ce, tant à l'encontre d'entreprises que de personnes physiques. Ce tableau montre le nombre de destinataires de décisions d'*enforcement* par an et par catégorie pour la période 2012-2014.



Bien que le nombre de décisions rendues par la FINMA soit semblable à celui de l'année précédente⁸¹, le nombre de destinataires des décisions rendues en 2014 a été plus faible, tant pour les activités exercées sans droit que pour les titulaires d'autorisation. En moyenne, le nombre de décisions concernant simultanément plusieurs parties a donc diminué.

Nature et nombre des mesures dans le secteur non autorisé



Explications relatives au mode de comptage

Le comptage se fonde sur le nombre de personnes concernées et non sur le nombre de décisions rendues. Lorsque des mesures de différentes natures sont appliquées à une personne (par exemple une mesure organisationnelle en vue de rétablir l'ordre légal selon l'art. 31 LFINMA et une mesure de confiscation des bénéficiaires), elles sont comptabilisées plusieurs fois. En revanche, lorsque plusieurs mesures de même nature sont prises à l'encontre d'une personne (par exemple plusieurs mesures visant à rétablir l'ordre légal), elles ne sont comptées qu'une seule fois.

Explications relatives aux différentes catégories

- I Mesures ordonnées à titre provisoire au stade des investigations
- II Mesures ordonnées sur la base de l'art. 31 LFINMA
- III Mesures ordonnées dans le cadre de la décision finale de prise en charge de contrôles à des fins de mise en œuvre des conditions posées
- IV Nombre de titulaires d'autorisation concernés
- V Nombre de membres d'organes concernés (17 en 2012 portaient sur la même procédure)
- VI Selon les art. 33 LFINMA et 35a LBVM
- VII Si l'ouverture de faillite a fait suite à une liquidation déjà ordonnée par la FINMA, elle n'a pas été comptée une nouvelle fois dans ce graphique
- VIII Publication de l'interdiction générale d'exercer, sans l'autorisation nécessaire, une activité soumise à autorisation et de faire de la publicité à cet effet, cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C.30_2011/2C.543_2011 du 12 janvier 2012, consid. 5.2.2

⁸¹ Cf. chapitre « Statistiques », section « Décisions d'*enforcement* », p. 113.