



Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

Objectifs stratégiques 2013-2016

Impressum

Éditeur: Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Einsteinstrasse 2
CH-3003 Berne
Tél. +41 (0)31 327 91 00
Fax +41 (0)31 327 91 01
info@finma.ch
www.finma.ch

Mise en page: BBF AG, Bâle
Impression: Salvioni SA, Bellinzone

Table des matières

Objectifs stratégiques 2013-2016

Mandat de la FINMA	5
Concept de surveillance de la FINMA	6
L'autorisation comme label de qualité	6
Une surveillance cohérente et orientée sur le risque	7
Un <i>enforcement</i> efficace	8
Une réglementation des marchés financiers reconnue au niveau international	8
Objectifs stratégiques de la FINMA	9
Surveillance prudentielle	10
Comportement commercial	11
Collaboration nationale et internationale	12
Réglementation	13
La FINMA en tant qu'autorité	14

Mandat de la FINMA

L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) est un établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique et chargé de veiller à l'application de la loi sur la surveillance des marchés financiers ainsi que des autres lois régissant les marchés financiers. Organisme de surveillance indépendant, la FINMA a pour mission de protéger les créanciers, les investisseurs ainsi que les assurés et d'assurer le bon fonctionnement des marchés financiers (art. 5 LFINMA). La protection des individus ainsi que celle du bon fonctionnement des marchés constituent le cœur du mandat de la FINMA.

La **protection des individus** concerne les clients des marchés financiers. Elle doit les préserver des risques liés à l'insolvabilité des établissements financiers, des pratiques commerciales déloyales ainsi que des pratiques discriminatoires dans le secteur boursier. Pour liquider rapidement et avec le moins de dommages possible pour les clients des marchés financiers et pour l'ensemble du système les banques, assurances et placements collectifs qui ne sont plus viables, la FINMA dispose de compétences étendues en tant qu'autorité chargée de traiter les cas d'insolvabilité. Le mandat de la FINMA vise la protection de l'intérêt public et non pas celle des personnes privées. Les intérêts de droit privé doivent en effet être sauvegardés par la voie du droit civil.

La **protection du bon fonctionnement des marchés** tend à garantir la stabilité du système financier et à promouvoir la confiance dans le bon fonctionnement des marchés financiers. Ainsi, le mandat de surveillance des marchés financiers dépasse la protection de la solidité financière des établissements considérés isolément. La mission de la FINMA est d'identifier les risques

qui menacent le bon fonctionnement du système financier et de faire en sorte de les éviter ou d'en réduire les effets selon les cas. En tant qu'autorité de surveillance des marchés financiers intégrée, la FINMA examine et évalue les marchés, leur dynamique et leurs dangers dans une perspective globale. Les établissements actifs au niveau international font partie d'un système financier mondial et toujours plus interconnecté. Les risques découlant de cet état de fait doivent ainsi être considérés et évalués sur une base consolidée.

Contribuer à l'amélioration de la **réputation** et de la **compétitivité de la place financière** constitue un autre but que la LFINMA impose à la surveillance des marchés financiers. Par une activité de surveillance professionnelle et crédible, la FINMA contribue au maintien et au développement de la compétitivité d'une place financière forte. Grâce à une protection des individus efficace et à une solide protection du bon fonctionnement des marchés financiers, la FINMA participe indirectement à la bonne réputation de la place financière. Il n'est cependant pas de son ressort de promouvoir directement la place financière.

Concept de surveillance de la FINMA

Durant ses quatre premières années d'existence, la FINMA a continué de développer les méthodes de surveillance des autorités qui l'ont précédée, soit la Commission fédérale des banques, l'Office fédéral des assurances privées et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Pour comprendre les objectifs stratégiques et leur contexte, il faut connaître le concept actuel de surveillance de la FINMA.

La FINMA remplit ses missions légales de surveillance en recourant aux instruments de l'autorisation, de la surveillance, de l'*enforcement* et de la réglementation. Dans ce contexte, elle poursuit

une approche orientée sur le risque et veille à ce que l'ensemble de ses activités soit placé sous le signe du professionnalisme, de la continuité et de la prévisibilité.

L'autorisation comme label de qualité

L'autorisation exigée pour les personnes et établissements soumis à une surveillance prudentielle constitue un instrument préventif de contrôle important pour la surveillance des marchés financiers. Il faut tenir à l'écart du label de qualité de la surveillance les pratiques commerciales, les structures et les personnes impliquées dans des conflits d'intérêt qui ne satisfont pas aux exigences prudentielles. Le terme générique d'« autorisation » couvre des formes d'accréditation variables, selon la loi dont elles découlent, ainsi que la surveillance différenciée exercée par la FINMA. Celle-ci varie de l'étroite surveillance

prudentielle à un simple enregistrement sans surveillance continue. Pour garantir un bon niveau de transparence pour les clients des marchés financiers, il faut définir clairement les éléments suivants: niveau des exigences posées à l'octroi de l'autorisation, choix délibéré de tel ou tel assouplissement réglementaire et intensité de la surveillance assurée par la FINMA. Cette démarche permet d'éviter toute attente irréaliste, tout en mettant en évidence les possibilités et les limites de la surveillance des marchés financiers.

Une surveillance cohérente et orientée sur le risque

Dans son activité de surveillance, la FINMA met l'accent sur la surveillance prudentielle des banques, entreprises d'assurance, placements collectifs de capitaux et autres intermédiaires financiers. La surveillance prudentielle consiste en une surveillance continue par laquelle la FINMA examine, dans une optique prévisionnelle, les établissements assujettis et le marché. Elle vise à maintenir la solidité des bases financières des établissements surveillés, et ce, en premier lieu par le maintien de la solvabilité, des contrôles des risques suffisants et la garantie d'une activité irréprochable.

Pour assigner les bonnes priorités à la surveillance prudentielle, la FINMA adopte systématiquement une approche orientée sur le risque. Il lui est en effet impossible de garantir une surveillance généralisée de tous les établissements assujettis; la FINMA doit se concentrer sur les principaux risques pouvant affecter les créanciers, les investisseurs et le système dans son ensemble. La surveillance est donc intentionnellement plus intense pour les grands établissements très interconnectés ou les segments particulièrement porteurs de risques que pour les acteurs du marché plus modestes au profil de risque moindre. Cette approche orientée sur le risque est complétée par un *monitoring* continu des marchés financiers ainsi que, désormais, par des enquêtes ciblées.

Suivant en cela la tendance internationale, la FINMA a sensiblement renforcé ses

activités d'identification précoce des risques tant systémiques que sur l'ensemble du système. Cette démarche met au premier plan les grands établissements et les acteurs du marché qui assurent des fonctions non substituables. La FINMA s'engage pour que les instituts financiers helvétiques répondent aux normes internationales en matière de capital, de liquidité et de possibilité de démantèlement des établissements (*resolvability*). Les établissements d'importance systémique doivent satisfaire à des exigences dépassant celles en vigueur au niveau international.

Quand un établissement assujetti se trouve en situation d'insolvabilité ou de faillite, la FINMA a pour mission de protéger les clients des marchés financiers des conséquences de telles procédures. De même, si un établissement rencontre des difficultés, la FINMA réagit avec rapidité et professionnalisme et prend les mesures nécessaires. S'il n'existe aucune perspective d'assainissement, une sortie ordonnée du marché doit pouvoir être possible.

La FINMA analyse le comportement des acteurs des marchés financiers. Pour protéger efficacement des abus les clients des marchés financiers, il est toutefois indispensable de fixer des règles de comportement claires aux prestataires financiers, de demander une meilleure documentation sur les produits et d'exiger davantage de transparence.

Un *enforcement* efficace

Le cas échéant, la FINMA applique le droit de la surveillance en recourant aux mesures contraignantes légalement prévues (*enforcement*). En cas d'infraction au droit de la surveillance, la FINMA prend des mesures pour corriger et sanctionner les violations des dispositions légales ainsi que les irrégularités. Ces mesures prennent la forme de décisions pouvant faire l'objet de recours devant les tribunaux.

La FINMA utilise toujours les instruments de l'*enforcement* dans le cadre des objectifs de surveillance et quand il n'existe aucune autre possibilité d'intervention. Elle conduit les procédures d'*enforcement* de manière resserrée et loyale, fait preuve de retenue dans les procédures à l'égard des personnes physiques et respecte les principes

essentiels de l'activité administrative (interdiction de l'arbitraire, impératif d'équité et de proportionnalité, bonne foi).

La FINMA prend les mesures qui s'imposent à l'encontre des sociétés et des personnes qui exercent dans la branche de la finance sans les autorisations requises. Elle crée de la transparence et informe publiquement en respectant le principe de proportionnalité.

Dans le cadre de la surveillance des marchés, la FINMA intervient contre les abus de marché que constituent notamment les délits d'initiés, les manipulations du marché ou les OPA illicites. Ce faisant, elle entend protéger les clients de pratiques commerciales discriminatoires ou illégales.

Une réglementation des marchés financiers reconnue au niveau international

Réglementer le marché financier constitue l'une des conditions indispensables au bon fonctionnement et à l'efficacité du secteur financier. Alors que la tendance internationale est à une densité accrue de la réglementation, la FINMA choisit une réglementation fondée sur les principes qui permet à la surveillance des marchés financiers non seulement d'intervenir au bon moment, au bon endroit et avec les bons moyens, mais également d'appliquer le droit de la surveillance de manière crédible. Ainsi, dans les secteurs qui sont d'une importance moindre pour la Suisse, la FINMA soutient le principe d'une réglementation plus limitée.

La FINMA suit les évolutions de la réglementation à l'échelle internationale et participe

activement à l'élaboration de normes internationales. Par cette démarche, elle identifie, le cas échéant, des besoins d'intervention, amorce des projets législatifs, soutient par sa compétence technique le législateur dans le cadre de tels travaux et prend ses propres positions. Ce faisant, la FINMA veut améliorer la réputation de la place financière helvétique. Une bonne réputation facilite aussi l'accès aux marchés, indispensable à la compétitivité. La FINMA prend ainsi également en compte les conséquences sur la compétitivité. De plus, elle estime important que les autorités compétentes contrôlent le succès des mesures prises pour augmenter la compétitivité et pour permettre l'accès au marché.

Objectifs stratégiques de la FINMA

Les objectifs stratégiques découlent du mandat légal de la FINMA. Ils concrétisent d'une part, la manière dont la FINMA aborde les principales évolutions affectant les marchés financiers et les défis qui en résultent et, d'autre part, les priorités pour la période allant de 2013 à 2016.

La stratégie de la FINMA doit produire des effets concrets. Dans le cadre de l'orientation libérale de la politique économique suisse et du régime favorable au marché du secteur financier helvétique, la FINMA veut que la mise en œuvre de sa stratégie dans les prochaines années contribue à ce que les instituts assujettis reposent sur des bases financières solides. Cette mise en œuvre doit aussi permettre que les changements structurels se déroulent de la manière la plus ordonnée

possible, sans intervention étatique qui fausserait la concurrence. Enfin, elle doit préparer dans la mesure du possible la restructuration ou la liquidation des plus grands acteurs du marché. Ainsi, la réputation de la place financière sera renforcée.

La surveillance prudentielle des établissements financiers et de leur comportement constitue le cœur des buts stratégiques. Ceux-ci englobent encore la collaboration nationale et internationale, la réglementation et la FINMA en tant qu'autorité.

Orientation stratégique

La FINMA s'est fixé des objectifs stratégiques liés aux cinq thèmes suivants :

- **Surveillance prudentielle**
- **Comportement commercial**
- **Collaboration nationale et internationale**
- **Réglementation**
- **La FINMA en tant qu'autorité**

Surveillance prudentielle

Renforcer la stabilité financière et la résistance aux crises par la surveillance prudentielle

La situation en matière de taux d'intérêt, les changements de l'environnement des affaires transfrontières, les pressions sur les marges et sur les prix mettent les banques et les assurances devant d'énormes défis de nature financière et organisationnelle, et ce, au cœur même de leur activité principale. Il en découlera à moyen terme d'importants changements structurels pour la place financière suisse.

Le niveau historiquement bas des taux d'intérêt affecte la capacité bénéficiaire de presque tous les assujettis. Banques et assurances – en particulier assurances-vie – se voient contraintes

de trouver des instruments de placement permettant de réaliser des rendements plus importants qui, cependant, impliquent des risques plus élevés. Le niveau bas des taux d'intérêt augmente aussi les risques des établissements assujettis sur le marché immobilier helvétique.

Les risques juridiques et de réputation liés aux activités financières transfrontières restent particulièrement importants. Les entreprises concernées doivent reconnaître la nécessité d'une réorientation stratégique et gérer de manière appropriée le passé.

Objectif stratégique 1

Le respect constant de normes prudentielles reconnues au niveau international renforce la stabilité et la capacité de résister aux crises de la place financière helvétique. Les sorties ordonnées et rapides du marché s'effectuent en réduisant au minimum les dommages pour les clients.

Comportement commercial

Encourager l'intégrité, la transparence et la protection des clients dans le cadre des comportements commerciaux

Le droit actuel ne permet pas de protéger de manière appropriée les clients en matière de comportement commercial (*business conduct*) des intermédiaires financiers. A cet égard, la Suisse accuse du retard par rapport aux standards internationaux. Premièrement, les clients helvétiques sont lésés par rapport à leurs homologues étrangers, pâtissant souvent d'informations à la fois insuffisantes et peu claires. Deuxièmement, le risque existe que la place financière helvétique attire des acteurs du marché indésirables. Troisièmement, le retard pris par la réglementation en matière de protection de la clientèle peut se répercuter négativement sur l'accès à d'autres marchés pour les prestataires financiers helvétiques.

Des réglementations qui ne satisfont pas aux normes minimales reconnues sur la scène internationale ternissent la réputation d'une place financière orientée sur la qualité. Les lacunes des dispositions en matière de protection des clients aux points de vente (*point of sale*) en sont un exemple.

Les lois sur la surveillance prévoient plusieurs catégories de titulaires d'autorisation, autorisation dont l'octroi est soumis à des exigences différentes. De même, toutes les autorisations ne débouchent pas sur une surveillance étatique constante. Il existe dès lors un manque de transparence pour les clients des marchés financiers quant à la qualité de l'autorisation et à l'intensité de la surveillance délivrées par la FINMA.

Objectif stratégique 2

Pour renforcer la réputation de la place financière et encourager les acteurs des marchés financiers à adopter un comportement commercial tant loyal qu'intègre, la FINMA conduit les procédures d'autorisation de manière conséquente, rend davantage transparentes les différentes intensités de surveillance et s'engage en faveur de prescriptions reconnues internationalement en matière de protection des clients et des investisseurs.

Collaboration nationale et internationale

Concentrer ses forces au niveau international et collaborer avec efficacité au niveau national

Les activités internationales ont gagné aussi bien en intensité qu'en envergure. Cette tendance devrait se poursuivre dans un avenir proche. La FINMA doit définir efficacement ses priorités pour l'utilisation de ses ressources en matière internationale. Dans ce contexte, il convient de renforcer encore l'efficacité dans l'organisation de la collaboration au niveau national avec d'autres institutions et autorités pour pouvoir faire valoir efficacement les intérêts de la Suisse sur la scène internationale. Il faut prendre en compte le défi résultant des mandats différents des diverses autorités, mandats dont les tâches peuvent, selon les circonstances, nécessiter un autre ordre de priorités:

- Le Département fédéral des finances défend la place économique. Le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales œuvre au renforcement du position-

nement de la Suisse sur la scène internationale dans les domaines financiers et fiscaux. Il représente les intérêts helvétiques face à l'étranger sur les questions financières et fiscales internationales et conduit des négociations au niveau international sur ces sujets.

- La FINMA conduit ses activités internationales dans l'optique des objectifs et de la pratique de la surveillance des marchés financiers.

La FINMA travaille à la stabilité financière des marchés en collaboration avec la Banque nationale suisse. La responsabilité en matière de surveillance des divers établissements financiers incombe à la FINMA. Il est essentiel de respecter les différentes compétences décisionnelles et responsabilités légales.

Objectif stratégique 3

Dans le cadre des activités internationales, la FINMA concentre ses forces et s'engage pour les principaux thèmes clés. Dans le cadre de la collaboration à l'échelle nationale, les flux d'informations sont efficaces et les compétences des différentes autorités sont claires.

Réglementation

Apporter une compétence technique et réglementer en prenant en compte les objectifs de surveillance

La loi sur la surveillance des marchés financiers définit les compétences de la FINMA en matière de réglementation. La FINMA assume son rôle réglementaire avant tout par voie de circulaires, concrétisant ainsi l'application de la législation relative aux marchés financiers. Elle a également recours à des ordonnances quand cela est prévu par les lois régissant les marchés financiers. En revanche, la législation relative aux marchés financiers est une mission politique. Le législateur décide des conditions cadres

réglementaires qui sont contraignantes pour la FINMA. Les lois régissant les marchés financiers sont donc le résultat d'un processus politique et font l'objet à ce titre de compromis et de discussions politiques. La FINMA et son mandat prudentiel sont guidés par les objectifs que cette autorité s'est fixés en matière de surveillance. La FINMA présente ses positions au moment opportun et en toute transparence tout en veillant à rester à l'écart des débats politiques.

Objectif stratégique 4

La FINMA analyse les évolutions juridiques et les réglementations existantes du point de vue de la surveillance des marchés financiers. Elle propose des changements pertinents; elle soutient par sa compétence technique les projets de réglementation prioritaires et fait état de ses demandes en temps opportun et en toute transparence. Dans son domaine de compétence, la FINMA réglemente uniquement dans la mesure où cela s'avère nécessaire dans la perspective des objectifs posés en matière de surveillance.

La FINMA en tant qu'autorité

Etre une autorité performante et ouverte au dialogue

La FINMA rend compte de son activité au Parlement, au Conseil fédéral, aux assujettis et au public. L'on attend à juste titre qu'elle respecte les principes d'une bonne gouvernance d'entreprise et d'une gestion économiquement efficace. En particulier, la FINMA doit être en mesure de présenter de manière crédible l'utilisation efficace et orientée sur les objectifs des moyens qu'elle a à disposition.

Dans un environnement difficile, écartelé entre des intérêts contradictoires, la FINMA effectue une communication claire et respectueuse avec les assujettis. Elle est guidée par

les objectifs posés en matière de surveillance et reste toujours consciente de son rôle d'autorité de surveillance souveraine œuvrant dans l'intérêt public. En retour, la FINMA s'attend à ce que sa fonction soit respectée et que le dialogue soit mené de façon objective, ouverte et directe.

La FINMA a besoin d'un personnel diversifié qui lui garantisse non seulement de disposer du savoir-faire indispensable en matière de surveillance et de l'expertise nécessaire sur l'état actuel du marché, mais également de bénéficier de la fraîcheur et de l'élan de jeunes spécialistes.

Objectif stratégique 5

La FINMA remplit sa mission avec l'aide de collaborateurs à la fois compétents et intègres et en s'appuyant sur des processus efficaces. Elle mène un dialogue ouvert et objectif avec les différentes parties prenantes et informe le public de ses activités.

